



Милош Станић

УСТАВ И ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

- СРПСКЕ ДИЛЕМЕ -

УСТАВ И ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ - СРПСКЕ ДИЛЕМЕ -

Милош Станић



ISBN 978-86-82582-24-3



9 788682 582243



УСТАВ И ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

-СРПСКЕ ДИЛЕМЕ-



ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО

Монографија 200

ДР МИЛОШ СТАНИЋ

**УСТАВ И ПРЕДСЕДНИК
РЕПУБЛИКЕ**

-СРПСКЕ ДИЛЕМЕ-

Београд, 2024. године

ДР МИЛОШ СТАНИЋ
УСТАВ И ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ
-СРПСКЕ ДИЛЕМЕ-

Издавач

Институт за упоредно право, Теразије 41, Београд

За издавача

Проф. др Јелена Теранић Перишић, директор

Рецензенти

Проф. др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета
у Београду, судија Уставног суда

Проф. др Горан Марковић, редовни професор Правног факултета Универзитета
у Источном Сарајеву

Проф. др Драгутин Аврамовић, редовни професор Правног факултета Универзитета
у Новом Саду

Техничка припрема

„Догма“ Београд

Штампа

„Бирограф Комп Д.О.О“ Београд

Тираж

100

ISBN 978-86-82582-24-3
DOI 10.56461/M200_24MS

Монографија је настала у оквиру научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2024. години (евиденциони број: 451-03-66/2024-03/200049 од 5. 2. 2024).

© Институт за упоредно право, 2024. Сва права задржана.

Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

ПРЕДГОВОР

На почетку, желели бисмо да нагласимо да ће структура овог дела бити унеколико другачија, можда и неочекивана. Међутим, исто тако бих истакао да је она изнуђена самом природом теме. У чему се огледа поменути изнуђеност? Она је условљена неопходним елементима за правилно схватање читавог проблема. У нашој литератури доста се писало и пише, а вероватно ће се и писати о улози председника Републике у нашем уставно-политичком систему. Заправо, ту постоји читав сплет међусобно повезаних питања, која произлазе из саме карактеристике устава као правног акта. Када на почетку рашчланимо својства устава, онда нам се у перспективи сам поглед на тему и њену структуру отвара на посве другачији начин. Дакле, белодано је да је устав највиши општи правни акт, који има поред својих правних, и она, политичка својства. Управо га та његова двојност и додир са политиком и политичким институцијама у извесној мери чине различитим у односу на друге правне акте, истовремено узрокујући његову објективну немогућност да све односе политичких актера до танчина уреди. У складу са тим, устав и уставотворци се труде да своју материју регулисања, односно, пре свега, политичке процесе у једној земљи, ставе под контролу и усмере. Тако, са једне стране, имамо уставом предвиђене органе државне власти, односно систем власти, док са друге стране, имамо реално функционисање свих тих органа, које је подстакнуто механизмом без којег нема представничке демократије, политичких странака, односно страначког система. Опет, тај политички део система се и ставља „у погон“ благодарећи правном делу, самим уставним нормама. Стога, уколико желимо да на исправан начин схватимо све те сложене механизме, неопходно је у сваку причу о функционисању система власти у некој земљи укључити и политичке странке, те закономерности њиховог чинодејствовања, ван, али и у оквиру државних органа. Њихово делање, како ћемо и видети, уставотворци предвиђају, али не могу до краја да ставе под уставну норму, осим у случају ултимативне опасности по демократски политички систем.

Имајући у виду написано, прича о односу Устава и председника Републике и у нашој земљи мора да започне од њих, политичких странака, њихове правне природе и регулисања у самим уставима. Методолошки, у овој монографији се полази од општег према посебном, те се на почетку истражују теоријски концепти појма и правне природе политичких странака, њиховог деловања у парламенту, њиховом утицају на промену начела поделе власти, односно на његове конкретне девијације у поређењу са идеално замишљеним концептом од пре пар векова. Затим, све закономерности које су опште утврђене се провлаче кроз конкретан уставно-политички положај председника Републике Србије и његово место и улогу у читавом систему, односно у појединим ситуацијама од значаја за описивање положаја председника. На крају, ваљало би да се обради и питање које можда мало измиче пажљивом оку теорије, али које у себи садржи објашњење суптилних односа државе и цркава, те верских заједница, а у контексту заклетве председника која би у себи садржавала религијске или елементе који нису формално предвиђени самим њеним текстом. Ово питање је веома битно, јер нам такође, помаже да контекстуално сагледавамо читав низ питања у оквиру уставног права. Коначно, надам се да ће и ово дело помоћи у објективном и свеобухватном сагледавању конкретног питања места и улоге шефа државе у уставном поретку, уз жељу аутора да буде његов мали допринос мозаику сведочанства једног времена уставне и политичке историје Србијине.*

* Аутор се бавио овом темом у протеклих неколико година његовог истраживачког рада у радовима као што су, *Правна природа посланичког мандата*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Београду, 2017.; *Политичке странке и посланички мандат*, Београд, 2019.; Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат, *Српска политичка мисао*, 4/2016; В. Петров, М. Станић, Религијски елементи у преамбулама устава : са посебним освртом на европске земље, *Државно – црквено право кроз векове*, Београд-Будва, 2019.; М. Станић, М. Ђорђевић, Додир религије и секуларне државе-заклетва са религијским елементима председника и чланова парламената на примеру европских држава, *Религија-политика-право*, Београд-Будва, 2015.; М. Станић, Утицај политичких странака на редефинисање концепта поделе власти у наше доба, *Темајски зборник радова са међународној научној скупи Динамика правној историје*, Косовска Митровица, Београд, 2024; М. Stanić, Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i vodstvom u političkoj stranci-primer Srbije, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milos_Stanic3.pdf, 10.07.2024.

САДРЖАЈ

1. ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ	9
1.1. Настанак политичких странака	9
1.2. Појам политичких странака	13
1.3. Устави и политичке странке	16
1.4. Одређивање правне природе политичких странака	20
2. НАЧЕЛО ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ	25
2.1. Слабљење парламента	27
2.2. Критика начела поделе власти	29
2.3. Подела власти и политичке странке	33
2.4. Подела власти и парламентарне групе	35
2.5. Подела власти и распуштање парламента	44
3. СИСТЕМ ВЛАСТИ И ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА У СРБИЈИ	51
3.1. Значење државног јединства чији је гарант председник	59
3.2. Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци-пример Србије	64
3.3. Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци-упоредноправно	67
4. ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА	73
5. ЧЕСТА РАСПУШТАЊА ПАРЛАМЕНТА У СРБИЈИ-ОПРАВДАНО ИЛИ НЕ?	77
6. ШЕФ ДРЖАВЕ И НАЧЕЛО ЛАИЦИТЕТА НА ПРИМЕРУ ЗАКЛЕТВЕ СА РЕЛИГИЈСКИМ ЕЛЕМЕНТИМА	83
6.1. Модели односа државе и религијских заједница	85
6.2. Заклетве шефа државе са религијским елементима на примеру европских држава	88
7. ЗАКЉУЧАК	93
ДОМАЊА ЛИТЕРАТУРА	97
СТРАНА ЛИТЕРАТУРА	105

1. ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ

1.1. Настанак политичких странака

Развој политичких странака је карактерисан постепеношћу.¹ Након великих револуција током седамнаестог и осамнаестог века, те стварања модерних, националних држава, средња класа је изједначила своје интересе са интересима свих осталих друштвених класа, утврђујући да представник у парламенту представља нацију у целини. Дакле, уз присутно схватање о јединственој нацији није било места за партикуларизме. То је значило да посебни интереси не могу ни да буду представљени у оквиру зеједничког органа, парламента. У том случају није било простора за политичке странке,² док се странчарство сматрало као негативна појава. Додуше, у тим временима није ни постојала прека потреба за политичким странкама, јер је бирачко право било уско.

Ипак, захтеви за општим правом гласа чули су се већ у првој половини деветнаестог века у Европи.³ Они су долазили, пре свега, од радника, као вид протеста против јавноправног поретка који је после Француске револуције установљен од стране буржоазије.⁴ Могло је и да се очекује да ће читаве масе обесправљених грађана желети да добију своја политичка права, а пре свега да задобију право гласа. Индустијски развој западноевропских земаља и учешће свих слојева становништва у њему, као и присутне идеје Велике француске револуције су у садејству довеле до тога да они постану свесни својих права и могућности њиховог

¹ Видети, М. Станић, *Политичке странке и посланички мандат*.

² Z. Vujović, *Učinci personalizacije izbornih sustava na političke странке*, doktorska disertacija, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2019, 36-38; M. Ramirez, *Teoría y práctica del grupo parlamentario*, <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4499/4553>, 25.05.2024., 6-7.

³ Занимљиво, видети у Норвешкој Š. Deren, *Političke странке u političkom sustavu Norveške*, *Politička misao*, 1/1970, <https://hrcak.srce.hr/file/170359>, 174-175 или у Швајцарској A. Ladner, *Politische Parteien*, *Handbuch der Schweizer Politik*, 4/2006, http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur_Unterricht/Ladner_2014_Parteien_Handbuch_MS.pdf, 27.05.2024.

⁴ „Пре револуције племство било господарска класа у држави, то су његове политичке повластице изгледале основане на његовој имућности. Буржоазија није мислила да одваја политичка права од имућности. Отуда, у првој половини деветнаестог века, бирачко право се условљавало бирачким порезом, који је у неким земљама био тако висок, да је нови режим изгледао исто тако плутократски, као што је стари изгледао аристократски.” С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1990., 291.

остварења. Било им је потпуно јасно да су они део ширег колективитета, нације. Њихова жеља да учествују у доношењу политичких одлука, односно да бирају своје представнике је била посве логична. Коначно, полако се долазило до спознаје о нужности да најшири могући круг људи у држави добије политичка права, те да на тај начин учествује у политичком животу. Разуме се, то није ишло промтно и борба за ова права је морала да траје. Међутим, исход је био изврстан и било је јасно да ће тај корпус права бити касније или пре задобијен.⁵

Овај процес је највише напредовао у Енглеској, а у складу са њеним уставним развојем. У овој земљи се представничка држава, сасвим постепено консолидовала, одакле се постепено ширила кроз конституционални покрет првих деценија деветнаестог века на већи део европског континента. Конкретније, у Енглеској је дошло да развоја политичког удруживања, које није водило само до формирања масовних политичких странака, већ и до признавања њихове јавне функције.⁶ Оба ова начина су била повезана, међусобно се условљавајући и допуњајући.

У Енглеској, дакле, покрет за демократске реформе захтева проширење права гласа и парламентарне изборе сваке године, те тајно гласање.⁷ Демократска револуција у деветнаестом веку је повезала представништво са општим правом гласа, тј. са демократијом. Једноставно, постало је јасно да у једном друштву не постоји само један интерес, већ сплет више или мање различитих интереса. У плуралистичким демократијама се признаје компетитивност идеја и интереса који су институционализовани кроз дијалог и демократско преговарање. Само овакав политички метод може на миран начин да умири конфликт између различитих

⁵ Језгровито је описује Слободан Јовановић и пише да се „раднички ред није могао помирити с тим бирачким порезом који је из бирачког тела искључивао чак и мале сопственике, а камоли раднике, који нису имали никакве сопствености, него су живели од дневне зараде. Борба између буржоазије и радника свршила се у корист ових последњих. Прикупљени у великим трговачким и индустријским градовима, навикнути у фабрикама на заједнички рад и на дисциплину, радници су представљали једну масу добро организовану за револуционарне покрете. Имало је да се бира између општег права гласа и периодичких радничких револуција и изабрало се опште право гласа као мање зло.” С. Јовановић, 291-292.

⁶ N. Bobio, *Država, vladavina, društvo, za opštu teoriju politike*, Cetinje, Podgorica, 1995., 143-144.

⁷ S. Ravlić, *Izaslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije, Društvena istraživanja*, 1-2/1998, 278; Ипак, то није била тежња за обновом сталешке репрезентације, већ настојање ка демократизацији либералне државе, а да се парламент из олигархијског претвори у репрезентативно тело целе нације., *Истио*.

антагонистичких група.⁸ Постало је очито да је парадигма класичног парламентаризма који представља недељиву нацију, била нереална, јер се у складу са њом радило о аристократском парламенту, пре него демократском, просвећеном по форми, а у суштини клијентелистичком.⁹

Бирачко тело је у смислу теорије народне суверености, носилац суверене власти. Како ту своју власт не може вршити непосредно, оно бира своје представнике који образују представничко тело парламент, који уместо бирачког тела, односно у његово име и у његовом интересу, врши у одређеном временском размаку државну власт.¹⁰ Бирачко тело је након Велике француске револуције, како смо поменули, било уско. Но, оно је полако почело да се шири, јер је све више друштвених група схватало своју важност у државном механизму и хтело да на основу тога добије политичка права. Такав један процес је представничку демократију водио у нове изазове, јер се постављало питање на који начин може шире бирачко право да се уклопи у представнички систем, пошто је ширење бирачког права довело до демократије маса.¹¹

Било је неопходно да одређена снага ту настајућу демократију маса организује и усмери. Другачије казано, морао је да буде смишљен одговарајући механизам како би се политичко представништво функционално организовало. Механизам који је омогућио функционисање представничке демократије и поред ширења бирачког права и увођења у политички живот широких слојева становништва су политичке странке. Управо је њихов развој повезан са развитком савремене западне демократије.¹² Оне су ширењем бирачког права постале неизбежан чинилац представничке демократије, односно њен *conditio sine qua non*. Са друге стране, ширење бирачког права и стварање политичких странака су повратно утицали на измену представничке владавине у последња два века.¹³ Дакле, њиховом појавом односи у парламенту су унеколико измењени. Такав процес тачно описује Слободан Јовановић када пише да „где год је бирачко право дато народној маси, јавиле су се политичке странке. Оне управљају изборима, јер кандидате о

⁸ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit des parties politiques*, Paris, 2008, 66-67.

⁹ F. Saamaño Domínguez, Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación „constitucionalmente adecuada“), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36/1992, 128.

¹⁰ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2011., 220.

¹¹ F. Saamaño Domínguez, 129.

¹² M. Diverže, *Uvod u politiku*, Beograd, 1966, 94.

¹³ Видети, В. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, 1997., 193-194.

којима се гласа, оне истичу. Оне господаре парламентом, јер нема скоро ниједног члана парламента који није изабран као кандидат које странке. Модерна организација законодавне власти не може се разумети ако се модерне странке не буду познавале.”¹⁴

Стога, политичко представништво у себи садржи два вида представништва, оно грађана и оно политичких странака.¹⁵ Заиста у данашње време је тешко оспорити да је парламентарно представништво двоструко. То се јасно и види када се погледа његов састав. Парламент је државни орган који представља суверена, али истовремено представљајући и посебне интересе у оквиру нације. Другим речима, парламент није само представништво грађана, већ је уједно и политичко представништво, јер представници несумњиво представљају у парламенту политичке странке које су их кандидовале на изборима, а не само грађане који су их изабрали.¹⁶

Дакле, парламент је постао правно-политики рашчлањен представнички орган народа, односно грађана. Другим речима, нешто компликованије, изборни процес представља јединствени извор легитимације парламента, али су његови чланови носиоци подељених легитимација као изабрани представници грађана. Политички ставови грађана, односно бирача преносе се на парламентарни састав одговарајућом расподелом мандата, а сами представници заступају различите политичке опције које су изражене у народу.¹⁷ У томе учествују политичке странке које се поступно обликују и делују у простору између друштва и државе, најпре између друштва и парламента као законодавне власти. Оне изражавају друштвене интересе и уводе их у државу, дајући им политички облик.¹⁸ Оне се умећу између суверена и њихових представника, посланика. Сва политичка воља која се изражава кроз народно представништво и кроз друге државне органе заправо може да се изрази уз помоћ њих. У уставној теорији је примећено да политичке странке на тај начин пружају услугу грађанима, пошто обезбеђују учешће грађана у политичком животу и у процесу доношења политичких одлука.¹⁹

¹⁴ С. Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914., 263.

¹⁵ М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 2008., 257.

¹⁶ М. Рајванчић, *Parlamentarno pravo*, Београд, 2008., 31.

¹⁷ Видети, И. Пејић, Парламентарне групе-правни и политички извор функционисања, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2001, 490.

¹⁸ I. Prpić, *Političke странке*, у *Leksikon temeljnih pojmova politike*, Zagreb 1990, стр. 153-155, наведено према S. Ravlić, 278, фн. 11.

¹⁹ С. Чиплић, Однос посланика и политичких странака, *Зборник Мајнице српске за друштвене науке*, 135/2011, 261.

1.2. Појам политичких странака

Јасно је да можемо констатујемо да су данашње демократије страначке.²⁰ У складу са њиховом важношћу многи су аутори, а нарочито политиколози покушавали да пружи њихову дефиницију. На пример, Роберт Дал сматра да су политичке странке „више или мање организована добровољна удружења, чија је активност више или мање стална, а која у име одређеног схватања заједничког интереса и одређеног схватања друштва, саме, или у коалицији, желе да преузму функције власти.“²¹ Ђовани Сартори пружа тзв. минималистичку дефиницију политичких странака на тај начин што их одређује као политичке групе које се идентификују захваљујући њиховом званичном називу, које учествују на изборима и које су у стању да путем избора (слободних или неслободних) намећу своје кандидате на јавне положаје.²²

Ендру Хејвуд је још језгровитији и пише да је политичка странка група људи која је организована ради освајања власти на изборима или неким другим путем.²³ У том смислу, оне се схватају и као организације које спроводе изборну кампању.²⁴ Када се погледају Сарторијева и Хејвудова минималистичка дефиниција политичких странака, види се да они у оквиру њих нису укључили идеологију као обавезни елемент. То је у супротности са класичном дефиницијом коју је изнео Едмунд Берк и према којој је политичка странка скуп људи уједињених да заједничким настојањем унапреде национални интерес према принципу око којег су сагласни. Но, поред Сарторија и Хејвуда постоји још писаца који сматрају да идеологија није битан елемент дефиниције политичких странака, односно да она за њих има инструменталну важност.²⁵

²⁰ М. Šinko, *Političke stranke i regrutacija žena u parlamente: primjena kvota u zemljama Evropske Unije*, *Politička misao: časopis za politologiju*, 4/2006, 47

²¹ Према, Р. Арон, *Демократија и социјализам*, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997., 113.

²² G. Sartori, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Colchester, 2005., 56.

²³ Е. Хејвуд, *Politika*, Београд, 2004., 464.

²⁴ Видети, D.M. Farrell, P. Webb, *Political Parties as Campaign Organizations*, https://www.geser.net/par/farrell_webb.pdf, 27.05.2024.

²⁵ Видети, V. Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007.,26; Када је реч о функцијама политичких странака у доктрини се уочава висок степен сагласности схваћених као врсте активности, а суштински само аутори користе различите термине, крећући се у оквиру сличног базичног обрасца. Када се сва та становишта сублимирају можемо да одредимо четири функције политичких странака: селекцију и агрегацију интереса, организовање власти, усмеравање активности државних органа и избор носилаца најважнијих положаја у политичком систему. Видети, *Исцо*, 57-59.

У ранијој југословенској литератури, највећи допринос проучавању политичких странака у време политичког монизма дао је професор Радомир Д. Лукић,²⁶ који је сматрао да је идеологија елемент дефиниције политичких странака. Он каже да је политичка странка политичка организација која обухвата људе с истом политичком идеологијом, коју они теже да што више прошире, с основним циљем потпуног или делимичног вршења државне власти до које они теже да дођу првенствено легалним, демократским путем, добијањем већине на изборима, али то не искључује и илегални пут у посебним околностима.²⁷

Услед друштвених, политичких и економских околности политичке странке у великој мери губе свој идеолошки карактер,²⁸ те се чини да идеологија, ипак, није нужно и увек битан елемент појма политичке странке, јер је упоредно искуство показало да постоје и политичке странке за које се не би могло рећи да поседују било какву јасну идеологију. Наравно, постоје политичке странке код којих је идеологија примарна и које целокупно своје постојање на њој заснивају и боре се за њено остварење. Имајући то у виду, сумарно гледано, политичке странке се могу „заснивати на два крајње различита унутрашња принципа. Први, да су то у суштини организације са патронатом над службама, као што је то случај у Америци. Други, да су идеолошке и да теже остваривању политичких идеја одређеног садржаја. По правилу, странке су и/или једно и друго. Они имају објективно-политичке циљеве који се преносе традицијом, али и теже да стекну патронат над службама.“²⁹

Суштински, са развојем политичких странака представничка демократија више није онаква како је замишљана пре, током и непосредно након Велике француске револуције. Успостављање политичких странака као средстава друштвене комуникације довело је до удаљавања од основног принципа либерализма, а то је индивидуализам на којем је саздана читава теорија политичког представништва. Тешко је оспорити чињеницу да грађани

²⁶ Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Београд, 2014., 159.

²⁷ Професор Лукић додаје да је ово чисто описна дефиниција политичке странке која истиче њена најважнија обележја, а која нису подједнако развијена код свих странака и она истовремено занемарује низ споредних обележја. Овакво одређење политичких странака довољно је да би се она разликовала од свих других како политичких тако и неполитичких организација., Р. Лукић, *Политичке странке*, Београд, 1966., 31-32.

²⁸ С. Манојловић, Политичке странке у савременој демократији – појам и елементи, *Страни правни живот*, 3/2023, 414

²⁹ Видети, М. Вебер, *Привреда и друштво*, Том други, Београд, 1976., 456-457.

на изборима гласају за одређену политичку странку, како би она спроводила свој програм од чијег спровођења зависи да ли ће им поверење поново бити дато.³⁰ Другим речима, „мислиоци политичког либерализма нису довољно имали у виду политичке странке и њихов утицај на однос између бирача и представника. То је и разумљиво, јер су углавном делали у време када је бирачко право било знатно ограничено.“³¹

Десило се управо нешто супротно њиховим замислима, јер „као оштра супротност идиличној владавини кругова хонората и, пре свега, чланова парламента стоје модерни облици страначке организације. Они су плодови демократије, изборног права маса, нужности масовног придобијања и масовне организације, развитка највећег јединства руководства и најстроже дисциплине. Престаје владавина заслужних и управљање помоћу чланова парламента. Политичари изван парламента, којима је политика главно занимање, узимају ствар у своје руке.“³² Марек Соболевски пише следеће: „Једино однос између бирача и политичке странке има стварну политичку важност у изборима. Када говоримо о мандату бирача, упозоравамо на странку, а не на појединачног репрезента коме је тај мандат упућен“.³³

Модел страначке владавине усмерава пажњу бирача на политичке странке као представнике, више него на појединачне заступнике.³⁴ Такође, у многим земљама су једино политичке странке овлашћене да предлажу кандидате на изборима, те да учествују у раду парламентарних органа.³⁵ Посланици су формално представници својих бирача и то је примарно, а затим у извесном смислу као њихово секундарно обележје долази и њихова припадност појединим политичким партијама.³⁶ Торес дел Морал због тога вели да су изборни програми у неком смислу замена за „свеске са инструкцијама“ из времена које је карактерисао императивни мандат. Другим речима, појављује се нова верзија императивног

³⁰ R. Pérez Alberdi, *Democracia y participación, Revista catalana de dret públic*, 37/2008, 354-355.

³¹ В. Петров, Да ли је слободни мандат посланика остатак либералног индивидуализма у доба колективне (страначке) владавине?, *Зборник радова инштеркашегарској сасијанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, Косовска Митровица, 2012, 44.

³² М. Вебер, 456-457.

³³ M. Sobolewski, *Electors and Representatives, Representation*, New York, 1968., 99.

³⁴ S. Ravlić, *Dileme političkog predstavnštva*, Zagreb, 2008., 175.

³⁵ M. Sobolewski, 97.

³⁶ Д. Продановић, *Императивни и слободни мандати чланова представничких тела*, Сарајево, 1979., 99.

мандата, такозвани „идеолошки мандат“.³⁷ Ипак, и поред њихове несумњиве улоге, оне никада не могу и формалном, правном смислу да овладају државним органом као што је парламент, те је и у време странака остао и опстао принцип слободног мандата са својим јасним функцијама.³⁸

1.3. Устави и политичке странке

Настанак политичких странака и њихова важност за функционисање представничких система, бар у почетку, нису представљали уставотворцима довољан разлог да оне постану уставна материја. Другим речима, уставотворци су неко време упорно „прећуткивали праве моторе политичког живота.“³⁹ Према Трипелу, однос државе према политичким странкама се заснивао на четири одвојене фазе: затирања, игнорисања, регулисања законима и на крају уставног регулисања.⁴⁰ Политичке странке, су када се посматра друштвени развој тек нешто млађе од устава. Разуме се, у доба доношења првих устава мало се знало о политичким странкама, али већ од средине деветнаестог века, то није случај. Од тог периода, уставотворци су већ полако почињали да воде рачуна о политичким странкама. Они су регулишући правила парламентаризма, морали да пођу од претпоставке да ће у сложеној борби за власт политичке странке играти одлучујућу улогу.⁴¹

На овом месту можемо да застанемо и да упитамо шта је разлог првобитног игнорисања политичких странака од стране уставотвораца? Чини се да постоји неколико разлога за овакав приступ уставотвораца. Прво, у првим деценијама деветнаестог века још увек није направљена довољна дистанца од Француске револуције и од учења која су њу подупирала. Једно од кључних учења у оквиру ње је било оно о постојању јединствене нације, односно о нужности непостојања посебних група у оквиру једне

³⁷ J. De Esteban, El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 70/1990, 21.

³⁸ Видети, М. Станић, *Правна природа јосланичкој мандајта*.

³⁹ G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 11 ed., Paris, 1965., 66.

⁴⁰ H. Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Humboldt-Universität zu Berlin, 1927., <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/1192/38282.pdf?sequence=1>, 27.05.2024, 8-9; Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, 2. izd., Manzsche Verlag, wien 1930, 8, наведено према, М. Strmecki, Pravni problem regulacije područja političnih strank pri nas in v EU, *Uprava*, 2/2003, 43.

⁴¹ М. Јовичић, *Устави и уставности, О уставу*, изабрани списи, књига 3, Београд, 2006., 167.

државе. Друго, морамо да имамо у виду да деветнаести век није, свакако, доба консолидације друштвено-економских прилика, поготово на европском и америчком континенту. Уколико бисмо се потрудили да посматрамо ствари из перспективе тадашњих уставотвораца, можда бисмо могли да схватимо у каквом су времену они деловали и колико им је било тешко да регулишу политичке странке. Политичке странке су као појава биле у то време новијег датума. Поред тога, политички живот је са ширењем права гласа почео да се одиграва у складу са неком својом унутрашњом логиком, те практично и није постојала хитна потреба за нормирањем ове материје.

У суштини, критичан приступ према политичким странкама је био нарочито јак у времену пре Другог светског рата. Тада су политичке странке биле жртве оштрог критицизма, који је у контраст стављао страначку демократију са идеализованом верзијом демократије базиране на индивидуалном представнику.⁴² Без обзира на то, политички живот је био неумољив и уставотворцима је понудио нову уставну материју. Важност њеног регулисања и потреба за њеним правним уобличењем су утицали да уставотворци увиђајући је, почну и да је уставноправно нормирају. Прецизније, политичке странке деловале су у потпуном уставном вакууму све до Првог светског рата.⁴³ Коначно, све је почело са Уставом Уругваја од 1917. године када је коначно први пут уставноправно регулисана материја политичких странака.⁴⁴

Уопштено гледано, када се погледа како је ово питање решено упоредно-историјски могу да се уоче три приступа. Први је онај који је поменут и односи се на старије уставе који су игнорисали политичке партије, те се оне уставним нормама и не регулишу. Пример за овај приступ је Устав САД од 1787. године. Други приступ је карактеристичан за круг држава које уводе политичке странке у сам текст устава, али се баве само једном политичком странком, која је обично „руководећа” политичка организација у земљи, нема конкуренцију у постојању других опозиционих странака. Овакав приступ су имале социјалистичке земље, а међу

⁴² W.C. Müller, Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work, *European Journal of Political Research*, 37/2000, 309.

⁴³ T. Marinković, *Granice slobode političkog udruživanja*, Upporednoteorijska studija, Beograd, 2014., 20.

⁴⁴ Rene Marcic, Sentenzen zur Parteienfinanzierung, *Österreichische Monatshefte*, 1967., 24, наведено према, M. Strmecki, Pravni problem regulacije področja političnih strank pri nas in v EU, *Uprava*, 2/2003, 43.

њима је најважнија некадашњи СССР, који је овај приступ установио Уставом од 1936. године.⁴⁵

Трећи приступ је карактеристичан за земље које су своје нове уставе донеле након завршетка Другог светског рата. Оне су захваљујући снажном послератном либералном „таласу“, уградиле политичке странке као део уставне материје, на тај начин што су уредиле њихов положај у систему и одређујући њихов значај и смисао постојања и деловања. Примере за овакав начин регулисања ове материје нам пружају земље западних демократија, као што су Италија, СР Немачка и француска Пета Република, које су то учиниле у својим уставима донетим по завршетку Другог светског рата.⁴⁶ Иначе, занимљиво је да је прва земља која је конституционализовала политичке странке у оквиру трећег таласа и то непосредно пре окончања Другог светског рата, Исланд, где је то учињено 1944. године. Након Исланда то је и учињено у Аустрији 1945. године, те су тек након њих материју политичких странака конституционализовале Италија и Немачка.⁴⁷

Дакле, постепено, а нарочито након Другог светског рата, упоредноправно ситуација се значајно мења⁴⁸ и политичким странкама се све више признаје „право грађанства“ зато што врше важну уставно-политичку функцију, која им се на тај начин уважава.⁴⁹ Поред нормативног дела, оне након Другог светског рата постају предмет нарочите пажње политикологије, као и науке уставног права.⁵⁰ Када је реч о регулисању политичких странака у двадесетпрвом веку, може се казати да у наше време више не стоји тврдња да уставни не познају политичке странке. На пример, већина европских устава признаје њихову улогу у уставном поретку.⁵¹ Данас, упоредноправно можемо да разликујемо њихове три групе. У прву спадају они уставни који не садрже никакве одредбе о политичким странкама. Поред „непи-

⁴⁵ Видети, О. Вучић, *О заштити права*, Београд, 2010., 80-85.

⁴⁶ Видети, *Исио*, 81-85.

⁴⁷ I.V. Biezen, G. Borz, The Place of Political Parties in National Constitutions, A European Overview, доступно и на, *The Legal Regulation of Political Parties, working paper*, 01/09, 2-7, www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf, 26.05.2024., 10-11.

⁴⁸ G. Leibholz, Parteienstaat und Repräsentative Demokratie“, *Deutsches Verwaltungsblatt, Vereinigt mit "Deutsche Verwaltung"*, Heft 1, 1. Januar 1951, 2.

⁴⁹ D. Th. Tsatsos, Mandatverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft?, Zur Dialektik vom freien Mandat und Parteistaatlichkeit, *Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, Heft 8, April 1971, 254.

⁵⁰ Z. Radović, Granice slobode političkog delovanja, *Strani pravni život*, 3/1993, 22.

⁵¹ Д. Симовић, В. Петров, 163.

саног“ устава у Великој Британији, то су устави Данске, Ирске, Исланда, Белгије и Холандије. Другу групу чине земље као што су Финска, Шведска и Норвешка које у својим уставима не садрже посебне одредбе о политичким странкама, али их спомињу у одредбама које се тичу изборног система. Трећа група су земље попут Немачке, Италије, Француске, Аустрије, Шпаније, Португалије, Пољске где су у уставима политичке странке изричито нормиране.⁵²

У сваком случају, без обзира на начин њиховог регулисања, политичке странке фактички постају неизоставни механизам у савременим државама, без којег оне не би могле да функционишу. Оне решавају проблем колективне акције на тај начин што образују институционални аранжман, а то је страначка организација, који омогућава да се надгледа деловање осталих страначких чланова и да се на тај начин обезбеди њихов допринос у остваривању заједничких циљева.⁵³ Оне су повезане и са државом, јер им је циљ потпуно или делимично вршење државне власти. Њима је правно допуштено да се „докопају“ политичке власти и да је „држе“ у својим рукама. При томе се мора бити обазрив с обзиром на квалитативни обрт приликом таквог резоновања, јер *stricto iure*, власт не врше политичке странке, већ државни посланици у парламенту, који су по некаквом *de iure privatorum* повезани са својом политичком странком, без јавноправне конотације.⁵⁴ Односно, када се каже да им је циљ да потпуно или делимично врше власт, то не значи да оне могу ту власт да врше непосредно. Оне „само“ предлажу кандидате на изборима, који би уколико буду изабрани требало да у парламенту спроводе страначку политику и да је „умотавају“ у форму државних одлука. Испада да су политичке странке неопходност, без обзира на то да ли су уставно признате или не.⁵⁵ Имајући у виду њихову улогу, која им се и признаје у оквиру савремених правних поредака, логично је да се запитамо да ли су оне и даље само обично удружење грађана удружених око неког циља или су и нешто више? Да ли су странке заправо постале државни орган?

⁵² Видети, *Исио*, 163-164.

⁵³ W.C. Müller, 316.

⁵⁴ M. Strmecki, 38.

⁵⁵ Када је реч о правном регулисању политичких странака погледати и L. Karvonen, *Legislation on political parties: A global comparison*, *Party Politics*, 4/2007, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=17a61e4b1307ff47c1f68d3e91ff5a07d5b16122>, 27.05.2024.

1.4. Одређивање правне природе политичких странака

Историја савремене масовне демократске државе је показала да су политичке странке најбоље средство за повезивање државе и владајућих друштвених снага.⁵⁶ Оно што је најбитније је да се функција модерних парламената и односи унутар њих не могу потпуно објаснити без волунтаристичке интервенције странака. Уколико политичке странке успеју да задобију већину на изборима, након тога оне компромисом или гласањем у парламенту стварају норме за управу и контролишу је, подржавају је својим поверењем или јој поверење ускраћују. Практично, страначки руководиоци и управни апарат који они одређују су „политички“ државни руководиоци и они сви зависе од победе њихове политичке опције на изборима.⁵⁷ Јасно је да су аналитички и нормативно странке одувек биле близу државног апарата. Традиционално, оне су биле схватане у смислу њиховог трајног повезивања са друштвом и њиховог привременог повезивања са државом. Но, то се променило и политичке странке у данашње време морају да се схватају у смислу њихове привремене везе са друштвом и њихове трајне везе са државом.⁵⁸

У том смислу, политичке странке су се наметнуле као изузетно утицајан посредник између бирача и државе. У већини система су стекле готово монопол на именовање кандидата на политичким изборима. На тај начин су добиле и одлучујући утицај приликом формирања државне воље у свим њеним манифестацијама, док су преко кандидата који су изабрани да буду државни функционери *de facto* приватизовале државу. У вези са тим, држава је политичким странкама као изворно друштвеним институцијама пренела део своје надлежности, те им је на тај начин делегирала вршење своје воље, подупирући их. Таква појава може да се упоређи са преносом друштвених задатака са државних органа и институција на друштвене институције и то како на оне аутономне, које не могу бити сматране државним, тако и на оне приватне које захваљујући преносу обављају јавну службу.⁵⁹ Поред тога, јавно финансирање политичких странака и све екстензивнија државна контрола

⁵⁶ Р. Лукић, 186.

⁵⁷ М. Вебер, 236.

⁵⁸ I. van Biezen, P. Kopecky, *The State and the Parties, Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies, Party Politics*, 2/2007, 237.

⁵⁹ I. Pađen, *Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu, Politička misao*, 2/2002, 138.

њихових финансија су допринели њиховом трансформисању од традиционалних добровољних приватних удружења које обављају одређене јавне улоге и заузимају положаје у влади ка појму странака као „јавних средстава“. Сведочанство једног оваквог новог концепта представљају скорашњи примери демократизације, када је странкама додељена привилегована позиција у уставима и законима и где држава игра одлучујућу улогу у финансирању странака истовремено подижући степен контроле страначких активности.⁶⁰

На први поглед, оне су обично удружење грађана, али истовремено их специфични циљ, а то је потпуно или делимично освајање и вршење власти и одваја од других типова удружења. Сходно томе, сумарно гледано, поводом питања о њиховој правној природи, постоје две основне групе схватања. Прво, које иде за тим да политичке странке имају двоструку улогу, односно да се налазе негде између сфере јавног и приватног права. У оквиру њега можемо и да сврстамо мишљења према којима се њима највише може признати вршење одређених јавноправних функција услед развоја представничких демократија.⁶¹ Друго је мишљење, које политичке странке и поред њихових извесних специфичности поима и даље као класична удружења приватног права.

Према првом схватању политичке странке као удружења имају у својој основи својство приватних удружења, чија се активност односи на државну сферу. Заправо, оне као удружења врше јавноправне функције.⁶² Из дела немачке теорије нам долази становиште према којем се политичке странке одређују као удружења јавног права *sui generis*, због тога што обављају јавне задатке и устројене су јавним правом. Њима није дат статус уставних органа, нити јавноправних тела, али им није додељен ни статус удружења приватног права.⁶³ Слична схватања о њиховој правној природи постоје и у Шпанији. У овој земљи њима се због тога што су оне у основи удружења признаје статус правних лица грађанског права. Међутим, водећи рачуна о улози политичких странака за нормално функционисање демократије,

⁶⁰ I. van Biezen, *Political Parties as Public Utilities*, *Party Politics*, 6/2004, 702.

⁶¹ J. I. Navarro Méndez, *Partidos políticos y tribunal constitucional*, *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna*, 17/2000, 161-162.

⁶² P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, 7. izdanje, Editioni Zambini, Napoli, 1965, 764, наведено према М. Strmecki, 38.

⁶³ H.-P. Schneider, *Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland*, 1990, 151-218, *Parteienrecht im europäischen Vergleich: die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Tsatsos, Dimitris Th./ Schefold, Dian/Schneider, Hans-Peter (Hg.), Nomos, Baden-Baden, 1990, наведено према I. Pađen, 139.

троје судија тамошњег Уставног суда су у једном издвојеном мишљењу констатовали да премда странке нису надлежност јавног права, истовремено оне нису ни удружења приватног права. Оне се по њиховом мишљењу налазе у прелазној зони између приватног и јавног подручја.⁶⁴ Исто тако, у нашој литератури се може пронаћи становиште да је правна природа политичке странке двострука, јер је она са једне стране удружење грађана, а с друге стране, странка је државни орган, с обзиром на својство организоване групе бирача који учествују на изборима и с обзиром на својство парламентарне групе.⁶⁵

Супротно наведеном, постоје и схватања која иду за тим да су политичке странке класична удружења приватног права. Тако је Савезни уставни суд Немачке 1966. године заузео становиште да су политичке странке слободне колективне формације који настају из друштвено-политичког подручја цивилног друштва.⁶⁶ Према мишљењу немачког теоретичара Херинга, бонски уставотворац није никако имао намеру да политичке странке „укључи“ у државни апарат. Он је указивао да је слободно формирање одлика недржавних органа, док се државни органи формирају по сили устава и закона и не одликује их слободно настајање.⁶⁷ Већина немачке доктрине је на Херинговом становишту.⁶⁸ Слично је тврдио и Мојзије Острогорски када је писао да је „партија је по својој природи једна слободна комбинација грађана, која се као и свака друга измиче утицају са стране, докле год не учини што противно општим законима.”⁶⁹

Суштину ових становишта лепо сажима немачки аутор Гелен, који када коментарише страначку државу износи посредно свој став о правној природи политичких странака. Он каже да је „према данас важећем праву страначка држава бесмислица. Уколико бисмо ову хтели правно признати морали бисмо странкама признати својство органа. Но, политичке странке никако нису државни органи, јер њихова воља ни у којем случају не може заменити вољу државе. То лежи у темељу њиховог бића. Странка је само организација једне одређене друштвене групе која ни на који начин није принуђена да се у својим начелима сагласи са на-

⁶⁴ I. Pađen, 139.

⁶⁵ Р. Марковић, 252.

⁶⁶ М. Strmecki, 44.

⁶⁷ W. Hering, *Zur Frage der Anerkennung der Politischen Parteien als Staatsorgane*, Nomos Verlag, Mainz, 1962, 63, наведенопрема М. Strmecki, 44.

⁶⁸ М. Strmecki, 44.

⁶⁹ М. Острогорски, *Демократија и политичке партије*, Београд, без године издања, 136.

челима државе, која потпуно слободно и невезано може да чини оно што јој сопствени интереси налажу. Једну такву организацију уградити у државни организам значило би уопште негирати државну мисао.”⁷⁰ Политичке странке као слободне друштвене групе, уједињене одређеним смером и правцем ради заједничког политичког рада поима и Блунчли.⁷¹

Изгледа да управо њихове функције у савременим представничким системима понекад вешто „прикривају“ суштину. Без обзира на њихову важност приликом повезивања друштва и државе, оне не постају тиме државни органи, осим када је реч о партијским државама. Управо, европско-континентални правни системи и то како романски, тако и германски ноторно садрже, ма колико била оспоравана, разлику између приватног и јавног права, која укључује разлику између јавноправних и приватноправних лица.⁷² Важно је да се нагласи да оне управљају државом, али да нису део државног апарата. Странке и даље остају највећим делом део цивилног друштва и то би могло да објасни зашто су оне још увек правно скромно организоване. На пример, у Великој Британији политичке странке немају својство правних лица, нити им се признаје правна способност.⁷³

Може се закључити да у демократским државама, оне остају „само средство“ повезивања друштва и државе или како се лепо примећује „катализатори за претакање приватних политичких воља у јавну политичку вољу“.⁷⁴ Оваква њихова улога је веома значајна и због ње им и држава додељује одговарајући правни положај, чиме се оне удаљавају од класичних удружења. То удаљавање, ипак, их не чини државним органима. Несумњиво је да оне имају за непосредни циљ да освоје власт или да у њој учествују.⁷⁵ Исто тако, оне

⁷⁰ W. Gehlen, *Inwieweit ist das öffentlich-rechtliche Mandat für den Abgeordneten gegen- über der Wählerschaft verbindlich?*, Dissertation, Breslau, 1930, 26, наведено према Д. Продановић, 84-85, фн. 210.

⁷¹ Ј. Блунчли, *Карактер и дух политичких партија*, Београд, 1880, 8, наведено према Д. Јанковић, *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд, 18-19.

⁷² Ch. Szladits, „The Civil Law System“, *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. 2, Mohr, Tübingen, 22-24, наведено према I. Pađen, 139.

⁷³ Ипак, законодавац је у Великој Британији посредно признао функцију политичким странкама посебним законом од 1937. године обавезом државе да плаћа вођу опозиције (*Ministers of Crown Act*). D. R.L. Leonard, *Paying for Party Politics, separat, Political and Economic Planning*, zbornik, London, 1975, 2, наведено према М. Strmecki, 46.

⁷⁴ С. Манојловић, *Јавноправни субјективитет и овлашћења политичких странака у либералној демократији*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, 2021., 49

⁷⁵ М. Diverže, 90.

се боре да би освојиле државну власт, али је никада не врше непосредно, јер је непосредно врши држава. Додуше, државна власт се врши на начин какав жели политичка странка, која своје одлуке претвара у државне и извршава помоћу државног апарата.⁷⁶ Међутим, „битно је истаћи да елемент политичких странака није да оне одређују државни интерес саме по себи, јер то представља партиократизацију и окупацију државе. Политичке странке неспорно јесу један од канала функционисања политичког система и омогућавају да државне, јавне, политичке институције дефинишу државни интерес кроз законе, одлуке, уставне одредбе, али оне не чине то саме од себе. Партије нису те које одређују државни интерес, иако јесу један од механизма за функционисање политичког система чија основна улога јесте правно дефинисање и спровођење државног интереса. Неспорно, странке имају своју перспективу државног интереса, али шта је то државни интерес дефинише се у политичкој борби међу странкама, дакле не дефинисањем од стране једне странке, а затим и претакањем те политике кроз јавне институције“.⁷⁷ Закључује се да без обзира на њихову важност политичке странке никада до краја не врше државну власт. Неколико је разлога за то. Прво, држава је увек развијенија организација од политичке странке. Услед тога, странка може да доноси само најважније одлуке, а државни апарат доноси мање битне одлуке. Друго, у оквиру државног апарата увек постоји отпор према политичким странкама, јер се он не састоји само од присталица политичких странака. Треће, дешава се да у оквиру њега и страначке присталице пружају отпор.⁷⁸ Дакле, политичке странке нису државни органи. Наравно, уколико се не ради о страначкој, једнопартијској држави,⁷⁹ када су странка и држава толико помешане, да чине једно. Мада, и тада се оне не могу у потпуности изједначити и поистоветити. Видели смо да се њима може поверити вршење одређених јавних овлашћења или да се могу и сматрати удружењима која се налазе негде између јавног и приватног права. Чини се да је то максимум, али оне ни тада нису државни органи. Оне нису у државном организму и правно гледано налазе се испод, а не наспрам или изнад државе. Уосталом, државе често својим функционерима и службеницима намећу забрану учлањења у политичке странке.⁸⁰

⁷⁶ Р. Лукић, 23, 190.

⁷⁷ С. Манојловић, Политичке странке у савременој демократији – појам и елементи, 418.

⁷⁸ Видети, Р. Лукић, 195-196.

⁷⁹ С. Ђорђевић, Уставно решење посланичког мандата у Србији, *Гласник права*, 1/2010, 38.

⁸⁰ Видети, М. Станић, *Правна природа посланичког мандата*; М. Станић, *Политичке странке и посланички мандат*.

2. НАЧЕЛО ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ⁸¹

Идеја поделе власти је стара, али истовремено незаобилазна и у модерном конституционализму.⁸² Она се јавила још у делима Платона и Аристотела, који су тврдили да је добро државно уређење оно у којем су ваљано уређени односи између саветодавне, извршне и судске власти.⁸³ Сматра се да је касније учење Полибија, те његово залагање за мешовиту владу имало знатан утицај на развој правног аспекта начела поделе власти у правно-политичкој мисли Џона Лока и Шарла Монтескјеа.⁸⁴ Ирена Пејић истиче да је у „модерном смислу, идеја поделе власти настала на основу потребе да се ограничи апсолутна власт владара, те да се успостави механизам ефикасне контроле, провере и надгледања извршне власти. Каже се да је страх од апсолутизма извршне власти дуго представљао „мотор“ приликом профилисања уставних система који су били базирани на идеји поделе власти“.⁸⁵ Концепцију о расподели власти у модерном смислу, први је формулисао поменути енглески мислилац Џон Лок у седамнаестом веку у свом познатом делу „Две расправе о влади“. Његова политичка филозофија заснована на доктрини природног права и темељним начелима либерализма у себи садржи бројне идеје о ограничавању власти. Ове идеје су „прешле“ Ламанш, те је његове концепције даље развијао француски политички мислилац и теоретичар Шарл Монтескје у свом, исто тако, чувеном делу „О духу закона“.⁸⁶ Он је, упозоравајући на опасност јединства власти, истицао да „када се законодавна и извршна власт обједине у истој особи или истом управном телу, слободе нема јер постоји бојазан да ће

⁸¹ О променама начела поделе власти у савремено доба аутор се бавио у М. Станић, Утицај политичких странака на редефинисање концепта поделе власти у наше доба.

⁸² М. Борђевић, Председнички систем и президенцијализам у Европи, *Упоредноправни изазови у савременом праву – In memoriam пр Стефан Андоновић*, Београд, Крагујевац, 2023, 419; В. Микић, *Појмовник европске уставности*, Београд, 2022., 626-627.

⁸³ С. Пајић Шавија, Уставни положај владе у парламентарном систему власти, *Часопис Пословне студије*, 11-12/2014, 245

⁸⁴ Б. Галић, *Подела власти у Уставу Републике Србије из 2006. године-кључни принципи организације власти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета Крагујевцу, 2018., 45; Б. Милосављевић, Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије, *Правни записи*, 1/2012, 6-7.

⁸⁵ И. Пејић, Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему поделе власти, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 73/2016, 67-68

⁸⁶ Према Б. Галић, *Подела власти у Уставу Републике Србије из 2006. године-кључни принципи организације власти*. Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета Крагујевцу, 2018, 47-50

тај монарх или сенат доносити тиранске законе да би их извршавао на тирански начин“. На трагу тога, слично резонује и наш Слободан Јовановић, тврдећи да „кад се све функције државне власти сједине у рукама истог човека или истог тела, тај човек или то тело постаје свемоћан; вршећи све функције државне власти, он је неограничен као сама та власт“.⁸⁷

Грађански уставни, донети крајем осамнаестог и почетком деветнаестог века, прогласили су поделу власти као основни принцип уставне државе,⁸⁸ па се и вели, на пример, да подела власти представља средишњу тачку операционализације Устава САД.⁸⁹ На трагу тога, у савремено доба, овај принцип има и неспорну демократску вредност, као незаобилазни елемент правне државе, владавине права и конституционализма, те стога представља један од гараната поштовања људских слобода и права.⁹⁰ Другим речима, уз помоћ ове теорије уставно право проналази рационално решење за међусобно ограничавање и уравнотежавање власти и слобода.⁹¹ Такође, оно има и сасвим практичну димензију, јер државна власт не сме да буде оличена у једном органу, јер је јасно да је немогуће да се она врши непосредно од стране свих грађана, па је стога неопходно да је врши држава преко својих изабраних органа. Тако се државна власт дели на одређене функције, како би се делатности које имају истоветна обележја усмериле ка истом правном циљу, те би тако обједињене образовале једну функцију државе и на крају државну вољу. Сагласно броју државних функција, разликујемо различите теорије о државним функцијама, као што су дуалистичке, тријалистичке, квадријалистичке, као и теорију пет власти Сун Јат Сена, која заправо осликава све особености кинеске цивилизације. У суштини, законодавна, извршна и судска су три основне функције државне власти, које се најчешће називају властима, а њи-

⁸⁷ Према, С. Пајић Шавија, 245; Б. Галић, 50

⁸⁸ И. Пејић, Рационализовани парламентаризам и уставна подела власти у Србији, *Темајски зборник радова Правног факултета у Нишу Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Ниш, 2014, 192

⁸⁹ Н. Димитријевић, Идеолошки основи америчког конституционализма, *Политичка мисао*, 03/1987, <https://core.ac.uk/download/pdf/19543162.pdf>, 27.05.2024, 104; P. В. Kurland, The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers, *Michigan law review*, 3/1986, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2969&context=mlr>, 27.05.2024.

⁹⁰ Г. Буцак, Полупредседнички систем као модел хоризонталне организације власти, <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/6.pdf.pdf>, 3; М. Андрун, Распуштање парламента према Уставу Републике Србије од 2006. године: нека отворена питања, *Архив*, 3/2023, 110

⁹¹ Б. Галић, 57

хово раздвајање начело поделе власти, те се у овом смислу деоба власти посматра као деоба функција, једне, јединствене државне власти.⁹² Када се све сумира, ово начело обезбеђује да се организација и функционисање целокупне државне власти врши од стране различитих надлежних органа, који, у оквирима које право одређује, врше своје уставом регулисане државне функције, а њихова повезаност је нераскидива пошто представљају елементе уставног система једне државе. Другим речима, као апстрактни ентитет правног карактера, држава се заснива на координацији и сарадњи својих органа.⁹³

2.1. Слабљење парламента

Међутим, од установљења теорије поделе власти, практично гледано, десиле су се „тектонске“ промене у представничким демократијама. У теорији је постала опште место констатација да су парламенти изгубили своју некадашњу битност у односу на владу, те да су постали својеврсне „причаонице“. Другим речима, дешава се процес концентрације власти у рукама владе. О тежњама за концентрацијом власти у рукама извршне власти у Европи писало се још пре једног века.⁹⁴ Сама еволуција парламентарног система власти је несумњиво довела до извесних промена у односима између парламента и владе, и то у корист извршне власти.⁹⁵ Ради се о глобалном процесу јачања егzekутиве на штету легислативе.⁹⁶ Основни узрок томе је технологија процеса доношења општих правних аката и политичких одлука.⁹⁷ Влада је најчешће орган који утврђује и активно води политику државе на националном, али и међународном нивоу, док модерни парламенти представљају бројна гломазна тела која су под контролом политичких партија и богатих појединаца.⁹⁸

⁹² Видети више: Р. Марковић, *Извршна власт*, Београд 1980; Б. Јовић, Однос законодавне и извршне власти-моћ парламента и одговорност владе, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 82/2019, 267.

⁹³ М. Андрун, 110

⁹⁴ М. Ђорђевић, 420; С. Пајић Шавија, 246

⁹⁵ С. Пајић Шавија, Распуштање парламента у уставима европског парламентаризма, *CIVITAS*, 5/2013, 249

⁹⁶ С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008, 171

⁹⁷ S. Sokol, Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao: časopis za politologiju*, 3/1992, 16

⁹⁸ Према, М. Андрун, 113

Владан Петров истиче „да је у пракси модерног парламентаризма равнотежа власти утопија; она је више правна фикција неголи стварни однос. Влада је, што вољом уставотворца, што стицајем прилика, преузела на себе вршење многих овлашћења која по природи ствари припадају парламенту. Пре би се могло рећи да данас постоји опасност од немоћног него од свемоћног парламента“.⁹⁹ Традиционално обележје парламентаризма развијено је до тачке у којој је моћ парламента да разреши владу скоро сасвим онемогућена или, боље рећи, случајна. Одлука о разрешењу владе је постала ексцес, који се догађа у условима мањинске владе или у случају слома партијске солидарности унутар владе. Тако се дошло до апсурда: парламент остварује контролну функцију преко парламентарне већине, чији је примарни задатак да одржи своју владу у мандату.¹⁰⁰ Савремени парламентаризам се остварује као парламентарни систем поремећене равнотеже у корист извршне власти.¹⁰¹ Овај процес се правда могућношћу извршне власти да ефикасно антиципира и креира рационалне политике, па се парламент своди на тело које је ту да само подржи те њене иницијативе и политике.¹⁰² Влада је оперативнији и конструктивнији орган од парламента, па се у њој и одлуке брже доносе и консензус много лакше постиже. Због тога и постоји већина у парламенту која „слепо“ подржава изабрану владу, „препуштајући“ контролу владе парламентарној опозицији и јавном мњењу. Влада је овакав свој положај зналачки створила, а потом и искористила, преузимајући законодавну иницијативу од парламента, што је и довело до тога да парламент најчешће доноси законе на основу владиних предлога.¹⁰³ Након констатације стања, поставља се питање, шта је узроковало описани развој?

Узрок тог промењеног односа легислативе и егzekутиве је већ описана све важнија улога политичких партија у изборном процесу,¹⁰⁴ која је узроковала „атрофију“ парламента.¹⁰⁵ Према Дивержеу

⁹⁹ Према, С. Пајић Шавија, Распуштање парламента у уставима европског парламентаризма, 250

¹⁰⁰ Према, И. Пејић, Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему поделе власти, 79-80

¹⁰¹ S. Sokol, 8

¹⁰² Д. Прља, Д. Савовић, Д. Савовић, Однос извршне власти и шефа државе у парламентарним системима, *Constitutio Lex superior: сећање на професора Павла Николића*, Београд, 2021, 241

¹⁰³ Б. Јовић, 271

¹⁰⁴ С. Пајић Шавија, Распуштање парламента у уставима европског парламентаризма, 249

¹⁰⁵ И. Пејић, Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему поделе власти, 79-80

егзекутива и легислатива, влада и парламент, само су фасада, док у збиљи партија сама врши власт. Отуда се, уместо поделе, све више говори о нужности дељења власти и о потреби проналажења нових и суптилнијих механизма за одржавање равнотеже у систему власти.¹⁰⁶ Политички оквир за развој парламентаризма у уставној држави удаљио је поделу власти од изворне формуле успостављене од стране Монтескјеа. Односи између легислативе и егзекутиве, посматрани изван партијских релација, постојали су само у изворном концепту поделе власти. Карл Левенштајн је сматрао да суштинско обележје овог односа лежи у блиској сарадњи и интеграцији „леги­слативе и егзекутиве у образовању државне воље“.¹⁰⁷

2.2. Критика начела поделе власти

Уопштено гледано, у теорији је начело поделе власти било предмет различитих тумачења,¹⁰⁸ и то од оних који тврде да тај принцип подразумева потпуну организациону и функционалну независност различитих носилаца државних функција, до оних који истичу да ово начело не искључује, већ напротив, подразумева постојање сарадње између различитих државних органа, а посебно између законодавне и извршне власти.¹⁰⁹ У пракси је постало јасно да у свом идеално замишљеном, теоријском облику како вели Османлић „начела јединства и поделе власти нигде нису могла бити идеално примењивана, нити су икад потпуно напуштена и одбачена од оних идејно-социјалних и политичких снага које су се око њих сврставале“.¹¹⁰ Истиче се да у обзир увек мора да се узме начин вршења власти који произилази из доминантне институционалне праксе.¹¹¹ У складу са тим се све више и чешће клатно

¹⁰⁶ Према Д. Симовић, Узроци президенцијализовања парламентаризма и донети уставног инжењеринга у Републици Србији, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic7.pdf, 30.05.2024., 5

¹⁰⁷ Према И. Пејић, Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему поделе власти, 78

¹⁰⁸ Видети: J. Waldron, Separation of powers in thought and practice, *Boston College Law Review*, 54/2013, <https://dashboard.lira.bc.edu/downloads/8e3a3078-cf2e-4201-9080-e5ae3c5cb162>, 27.05.2024.

¹⁰⁹ Према: С. Пајић Шавија, Уставни положај владе у парламентарном систему власти, 245

¹¹⁰ И. Османлић, Parliamentarism and current systems of division of state government, *Универзитетска мисао-часопис за науку, културу и уметност*, 21/2022, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1451-3870/2022/1451-387022211520.pdf>, 30.05.2024., 158.

¹¹¹ И. Пејић, Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему поделе власти, 73

помера на обе стране. Са једне стране се вели да је принцип поделе власти изгубио своју изворну идејну и политичку компоненту, уз мишљења да је овај принцип „остарио“,¹¹² јер све до данас, није пронађен неки општеприхваћени принцип, који би омогућио потпуну демократију и заштиту слободе грађана.¹¹³ Каже се и да је тај принцип настао у једној „статичкој конструкцији“, као израз потребе у специфичном тренутку када се излазило из апсолутне монархије, а уставна држава још увек није била развијена. Међутим, промене карактера представничке демократије, нарочито у двадесетом веку, биле су разлог да се, мање или више, стапају функције законодавне и извршне власти, па се јавила потреба за новим тумачењем „старог“ принципа.¹¹⁴

Иначе, оваква промишљања нису новијег датума, пошто је још у деветнаестом веку Валтер Беџхот истицао да, иако традиционална конституционална теорија као основно обележје енглеског система наводи одвојеност законодавне и извршне власти, тајна ефикасности енглеског устава управо огледа се у постојању блиске везе, тачније фузије између ових власти.¹¹⁵ У том смислу се и вели да је политички живот био неумољив, те потпуна подела власти у Европи није заживела, јер је влада представљала везу између законодавне и извршне власти, што је довело до њиховог, готово потпуног, политичког јединства. Тако се изворна идеја окренула у своју супротност, сматрао је К. Левенштајн, јер је извршна власт постала много важнија од законодавне, са тенденцијом да све државне мере постану инструмент „политичке управе“, а не креација законодавне власти.¹¹⁶ Слично се десило и преко Атлантика, јер и у америчком „председничком систему власти“, такође не може да буде речи о „чистој“ подели власти, пошто је тако нешто „просто немогуће“.¹¹⁷ У складу са тим, посве је логично, а имајући у виду и колебање теорије да се, како наглашава Владан Петров¹¹⁸ „са-времене уставотворци још не сналазе довољно у нормативном

¹¹² И. Пејић, Подела власти у уставном систему Србије: могућност равнотеже, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic1.pdf, 30.05.2024

¹¹³ Б. Галић, 57

¹¹⁴ И. Пејић, Рационализовани парламентаризам и уставна подела власти у Србији, 194

¹¹⁵ С. Пајић Шавија, Уставни положај владе у парламентарном систему власти, 247

¹¹⁶ Према: И. Пејић, Рационализовани парламентаризам и уставна подела власти у Србији, 194

¹¹⁷ М. Ђорђевић, 419

¹¹⁸ В. Петров, О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov3.pdf, 31.05.2024., 6

дефинисању измењене политичке стварности на глобалном и на националном нивоу“.

У међувремену су се појавили они који су аргументовано и отворено критиковали ово начело наводећи да оно није било у сагласности са друштвеном реалношћу,¹¹⁹ те да је контрадикторно. Сматрали су и да је оно погодно средство за слабљење власти. Касније су теоретичари попут Пола Лабанда, Георга Јелинека, као и други, државу схватили као једну јединствену целину, па су, отуда, сматрали да је и државна власт јединствена и недељива, а подела не значи ништа друго него „распарчавање државе на више државних творевина“. Свакако, за јединствену власт су се залагали и класици марксизма, који су у својим делима и бројним расправама указивали на то да подела власти даје могућност за јачање егzekутиве. Карл Маркс је указивао, дајући наведену критику да би поштовање наведеног начела, у суштини, довело до јачања егzekутиве и њене превласти, а самим тим и до јачања бирократије, која је најуже повезана са извршном влашћу и њеним јачањем.¹²⁰

Са друге стране, умереније закључује Петров¹²¹ да, нормативно гледано, подела власти остаје врхунска уставна вредност и темељно уставно начело, али њена садржина, позиционираност и дејство заслужују озбиљно преиспитивање. Када се таква гледишта конкретизују, постоји, пре свега, оно према којем би требало да се задржи израз „подела власти“ и да он има сасвим одређено значење. Прво, зато што законодавна и извршна власт могу сарађивати само ако су њихови носиоци независни једни од других. Друго, не постоји увек, како каже Диги, „трајна и присна сарадња“ између тих власти, него и оштра политичка борба у режиму страначке владавине.¹²² Такође, истиче се да је она, подела власти, „предуслов за државу засновану на „владавини права“, пошто државни органи који су потчињени закону не могу истовремено да креирају закон, пошто ће, у том случају, недостајати стандард по којем се мери легалност поступања државе. Владавина права,

¹¹⁹ Постоје и друге појаве које унеколико могу да мењају ово начело. О томе видети: Ј. Вучковић, Уставни принцип поделе власти и глобализација, *Зборник Радова Правног Факултета у Нишу*, 76/2017, <http://160.99.61.8/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z76/07z76.pdf>, 27.05.2024.

¹²⁰ Према и видети код: Б. Галић, 66-68

¹²¹ В. Петров, О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији, 2

¹²² Према: М. Петровић, *Правна држава, подела власти и суверенитет, Право и мултидисциплинарност*, Ниш, 2019, 140

стога, претпоставља поделу власти, иако ове три власти у многим земљама нису ни *de iure*, ни *de facto* потпуно одвојене.¹²³

Но, чини се да је могуће заузети и „средње“ становиште, које можда најбоље осликава природу поделе власти. Најпре се ваља подсетити јасне чињенице да је „државна власт, посматрана са гносеолошке тачке гледишта, једна јединствена супстанца која се ефектуира, рекли бисмо, различитим људским, мисаоним и телесним радњама. Све те радње, та делања људи који врше државну власт, ма како била различита, увек се односе на нешто што представља један тоталитет који се зове воља државе, тј. друштва/заједнице, ако је у питању рационална држава“.¹²⁴ Затим, како би се избегле, односно битно смањиле могућности злоупотребе власти, нужно је да државна власт буде тако подељена да све три власти буду самосталне у вршењу својих уставних функција, али и да се узајамно ограничавају и контролишу. Укупна државна власт тиме не губи својство организационе и функционалне целине, већ се ради о деоби надлежности и функција јединствене државне власти, о подели рада, примењеној на државне органе.¹²⁵ Када се тако поставе ствари јасно је да се „подела власти као начело организације модерне уставне државе, одређује и као врста поделе рада примењена на државну организацију власти. Државне функције су поверене посебним државним органима, који су специјализовани за њихово вршење. Политички систем и државна организација власти тиме је рационализована и учињена ефикасном“.¹²⁶

У том смислу се неки теоретичари опредељују за термин расподела овлашћења или расподела правних функција. Наравно, овде би требало да се нагласи да ни наведени термини нису довољно прецизни, јер они покривају само једну димензију начела поделе власти, те се може казати да се суштина овог начела најбоље може изразити термином расподела државних функција и међузависност органа државне власти.¹²⁷ Османлић наглашава да увек ваља имати на уму да „државна власт, чак и кад је најидеалније разграничена по својој квалитативној разликовитости, када је њено вршење расподељено на посебно организоване грање, захтева да се врши обједињено. Јер држави не вреди воља без

¹²³ М. Дмичић, М. Пилиповић, Моћ органа извршне власти и остварење правне државе-нормативно и стварно, *Владавина љрава и љравна држава*, 2014, 69

¹²⁴ И. Османлић, 154

¹²⁵ М. Дмичић, М. Пилиповић, 69

¹²⁶ Г. Буцак, 3

¹²⁷ Видети о томе код: Б. Галић, 59

моћи да је спроведе, а неће то успевати ако затаји ма која грана, ма који њен организациони део. У том смислу, принцип обједињеног вршења подељене власти схватамо као прворазредни политичко-демократски, а не као неки пуки технички принцип. Нажалост, људи склони површностима и манипулацијама, како у науци тако и у практичној политици, принцип обједињеног вршења подељене власти поистовећују са начелом јединства власти и тако узрокују конфузију и око онога што је у правној теорији од давнина сасвим јасно разграничено¹²⁸. Дакле, иако се државна власт дели на више функција, мора увек да постоји „копча“ међу њима, јер се у суштини ради о „једној“ недељивој државној власти,¹²⁹ усмереној да ради ка једном циљу, а то је највећа добробит државе и њених грађана. Делује нам да је такво објашњење овог начела најадекватније прилагођено друштвеној реалности, те да оно, како је поменуто представља истовремено расподелу државних функција и међузависност органа државне власти, додали бисмо, у циљу стварања државне воље и остварења њеног правног поретка. Ипак, оно што посебно „баца сенку“ на начело поделе власти, идеално замишљено пре неколико векова, односно његову садржину, је појава политичких странака¹³⁰ и следствено томе односи позиције и опозиције. У том смислу, чини нам се, да је то присутно у толикој мери да захтева озбиљно промишљање о новинама у самом концепту.

2.3. Подела власти и политичке странке

Неопходно је, а имајући у виду, „пулс“ савременог парламентарног живота, разликовати његове две стране. Разуме се, оне су повезане. Свакако, ради његовог правилног разумевања потребно је обе узети у обзир. Једна је она формалноправна, а друга је фактичка, можемо је назвати и политичка. Разуме се, оне једна на другу утичу и на тај начин се и одређују. Када је реч о оној првој, формалноправној, она је временски настала раније и чини се да је њена сврха у време настанка била посве другачија него у садашњости. Разлог за такву промену је и мењање самог

¹²⁸ Видети: И. Османлић, 154-155

¹²⁹ Б. Јовић, 267

¹³⁰ D. J. Levinson, R. H Pildes, Separation of parties, not powers, *Harvard Law Review*, 2006, https://www.academia.edu/download/56542501/LEVINSON_e_PILDES_-_Separation_of_parties_not_powers_.pdf, 27.05.2024

карактера представничке демократије. У време настанка учења и принципа поделе власти, он је служио истинској подели власти на три гране или функције, које би требало да се међусобно ограничавају и контролишу. Сврха је била ограничавање апсолутне власти монарха и његово свођење у оквире права. Међутим, каснијим описаним развојем, дошло се у ситуацију да ово начело губи своју оштрину по питању ограничења и контроле, јер су законодавна и извршна власт почеле све више да „срастају“, те да бивају једно. Од тог момента ово начело се огледа у тзв. „подели рада“ у оквиру „државног организма“, те је, посве јасно, да се оно формалноправно односи на поделу функција државне власти на посебне органе. У том смислу, јасно је да веома мало, ако не и ништа, остаје од прокламоване поделе власти у контексту контроле и ограничавања.

Управо, чини нам се, да се тада јавља потреба за „уметањем“ нове концепције, која би требало боље да опише поделу власти у наше доба. Ово је посебно случај с обзиром на улогу политичких странака, тих „точкова покретача“ живота и функционисања представничких демократија. Стога, подела власти се унеколико мења и постаје правно-политичка, јер уз неизбежан аспект правне поделе власти, намеће се потреба додавања и узимања у обзир и њене политичке димензије. Поновићемо, правну димензију сада не карактеришу ограничење и контрола, већ подела функција. Ограничење и контрола прелазе на политички „терен“, који је такав да га нормативно држава ограничава, али никако не може до краја да га одреди и регулише, јер је политичка делатност таква да је по природи ствари право само донекле може да одреди и ограничи. Многи аспекти који утичу на политику и на које она утиче се налазе изван права, које је само последња брана неким процесима.¹³¹ Другим речима, ту постоји једна фина политичка игра политичких актера у процесу стварања државне воље и „одевања“ политичке воље у државну. Она се огледа на терену сложених, многозначних односа између позиције и опозиције, као и оквиру тих блокова. Тако до политичке поделе власти може долазити и у оквиру саме позиције, те се и саме странке које је чине могу политички ограничавати, као и имајући у виду њихове односе са странкама из опозиције. Практично, ту постоји безброј политичких комбинација, а у зависности од прилика у конкретној држави. Право ту има своју улогу и не дозвољава да, макар у формалном

¹³¹ Видети: М. Станић, *Политичке странке и посланички мандаџи*.

смислу, дође до „мешања“ различитих функција државне власти. Када из тог угла сагледамо ову проблематику, делује нам, да се указује решење прилагођено уставном и политичком животу савремених представничких демократија.

Са једне стране, ово начело мора да опстане, јер право мора да обавља своју друштвену функцију. У овом случају, уставно право мора кроз ово начело, да ствара „последњу брану“ политици, односно било чијој помисли да власт, правно гледано, сједини. Са друге стране, морамо и реално да сагледамо политичке процесе, те у складу са њима одредимо садржину овог начела. У правном смислу оно значи, како је описано, поделу функција између различитих државних органа. У политичком смислу, власт врши странка или странке које је чине, док опозиција врши политичку и правну контролу. То указује и на круцијалну улогу опозиције у оквиру представничких демократија. Странке у позицији, док врше власт, могу да спроводе одређене политичке одлуке и најчешће су све функције државне власти усмерене ка томе циљу, те од саме поделе власти, онако како је замишљена, мало или ништа не остаје, јер странке које имају већину у парламенту формирају и владу, која ретко губи поверење у самом парламенту, већ једино на изборима. Стога, на крају, чини нам се прикладно да пробамо да уведемо нов термин а то је правно-политичка подела власти, који обухвата оба описана аспекта и најбоље одражава њену бит.

2.4. Подела власти и парламентарне групе

У данашње време је нужно да се парламент дели на различите представничке групе, које заступају конкретну политичку опцију у оквиру парламента.¹³² Преко парламентарних група, политичке странке улазе у парламентарну „арену“ и на тај начин оне преко чланова парламентарне групе „врше“ законодавну функцију државне власти. Принцип функционисања је јасан. Прво, бирачи успостављају везу поверења са политичким странкама, односно повезују се са политичким програмом конкретне политичке

¹³² C. Jalali, J. R. Teruel, Parliamentary party groups in the Iberian democracies, *The Iberian legislatures in comparative perspective*, Routledge, 2019, https://www.researchgate.net/profile/Andre-Freire/publication/333348641_Social_distance_and_ideological_congruence_between_MPs_and_citizens/links/64622b4d434e26474feb0670/Social-distance-and-ideological-congruence-between-MPs-and-citizens.pdf#page=71, 27.05.2024., 49.

странке. Затим, овај однос поверења спроводи парламентарна група у оквиру парламента.¹³³

Делује нам се да је овакав развој био нужан. Након спроведених избора, када се парламент конституише, потребно је да се спроводи одређени програм који је задобио подршку бирача на изборима. Такође, и опозицији је од користи да делује организовано. У оба случаја, практични разлози нагоне посланике истих или сличних политичких уверења да се у оквиру парламента уједине. То је моменат када своју улогу преузимају организоване парламентарне групе, које тај посао завршавају. Парламентарне групе расуту вољу у оквиру парламента поново „прикупљају“ у циљу њеног спровођења. У основи оне раде на стварању везе између општег бирачког права, странака и парламента.¹³⁴ Поред тога, парламентарне групе би требало да успостављају стабилне односе између парламентарне већине и мањине, да оспособљавају владу за предвидиво, а опозицију за алтернативно деловање.¹³⁵ Кратко речено, оне у оквиру парламента чине механизме представничких демократија делатним. Имајући све то у виду, у Француској се са правом тврди и да су парламентарне групе „неопходан агент парламентарног живота.“¹³⁶

Политичке странке уносе ред и у ванпарламентарни политички живот, убацујући га у предвидљивије токове, „сакупљајући“ расуту општу вољу. Такав је и посао парламентарних група, само што га оне врше у оквиру парламента. У односу на политичке странке су им различита поља деловања, али се њихов циљ поклапа са циљем политичких странака, а то је омогућавање функционисања политичких процеса у оквиру представничких демократија. То би без њиховог делања у савременим плуралистичким друштвима са испреплетаним интересима различитих друштвених група, било немогуће. Уколико бисмо морали да се одредимо за њихову најважнију функцију, онда би то била њихова способност да се у њима и кроз њих одлуке спољашње страначке организације у којима су садржани страначки интере-

¹³³ J. Cano Bueso, Grupos parlamentarios y representación política, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 10/2001, 65.

¹³⁴ K. Heidar, R. Koole, Approaches to the study of parliamentary party groups, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors*, London, New York 2000., 1

¹³⁵ Видети, М. Касаповић, *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003., 86.

¹³⁶ M.-R. Kheitmi, *Les partis politiques et le droit positif français*, LGDJ, 1964, 258, наведено према, Y. Poirmeur, D. Rosenberg, 137, фн. 2.

си и вредности претварају у политичке одлуке.¹³⁷ Благодарећи томе, политичка веза између политичке странке и парламентарне групе је неспорна, те су парламентарна група, односно њено вођство, постали преносник воље политичке странке у парламенту.¹³⁸

Парламентарне групе се у теорији одређују на мање-више сличан начин и њихово дефинисање не представља неки сложенији проблем, слично као и када је реч о политичким странкама. Француска правна теорија под парламентарним групама подразумева окупљања парламентарца који имају исто политичко мишљење, тако да оне образују приближно представљање странака на парламентарном плану.¹³⁹ Уколико ову дефиницију рашчланимо, видећемо да она у себи обухвата два битна елемента парламентарних група. Прва је она одлика парламентарне групе као окупљања парламентарца истих или сличних политичких назора. Друга је она која нам указује и да се оваквим окупљањем заправо врши приближно представљање њихових изванпарламентарних организација, односно политичких странака у оквиру парламента.

У Немачкој литератури може да се пронађе дефиниција која фракцију, односно парламентарну групу посматра као добровољно удружење чланова парламента који припадају истој странци у циљу претходног разматрања и заузимања ставова у погледу састава органа и планова рада парламента, учествовању у доношењу парламентарних одлука, као и посредном утицају на политику владе.¹⁴⁰ Оваква дефиниција акценат ставља на функције које имају парламентарне групе. Наравно, постоје и сажетије дефиниције, те се тако каже да парламентарне групе представљају интерни везивни механизам за претварање мандата додељеног представницима од стране њихових бирача у јавну политику.¹⁴¹ У нашој литератури се може пронаћи становиште према којем су парламентарне групе, заправо, „главна уставом потврђена репрезентација, преко које легитимно политичке странке учествују у

¹³⁷ Видети, М. Kasarović, 86; И. Пејић, *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000, 26.

¹³⁸ S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Milano 1974, 156-158, наведено према F. F. Segado, 43, фн. 77.

¹³⁹ D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Niš, 1999., 182.

¹⁴⁰ *Staat und Politik*, изд. Е. Fraenkel, К.Д. Bracher, Frankfurt am Main, Hamburg, 1971, стр. 97, наведено према Д. Продановић, 85, фн. 211.

¹⁴¹ К. Heidar, R. Koole, 22.

вршењу државне власти.”¹⁴² Последњом дефиницијом се истичу две важне чињенице. Прво, парламентарне групе су регулисане правом. Друго, наглашавање чињенице да политичка странка управо преко њих утиче на вршење власти и на спровођење своје политике.

Места у којима политичке странке и парламентарне групе обављају своје делатности су правно гледано различита и то утиче да се између њих створи и фактичка и правна дистинкција. Политичке странке обављају своју делатност изван парламента, док парламентарне групе своју делатност обављају у парламенту. Улога политичких странака се практично исцрпљује учествовањем на изборима. Након тога, посланици постају чланови парламента вршећи јавну функцију и формирају одговарајуће посланичке групе. Правно гледано, читав парламентарни процес се одвија у оквиру парламента, односно у оквиру формираних парламентарних група. Другим речима, политичке странке имају социополитичку улогу, а ту улогу у оквиру парламента врше посланичке групе. Оне врше унутра улогу коју политичке странке врше споља и тако функционише читав систем.¹⁴³

Парламентарна група је слободна да као организациони део државног органа делује слободно у оквиру парламента. Посланик своју функцију остварује у оквиру парламента, конкретније унутар одређене парламентарне групе. Поједина права посланика су везана за чланство у парламентарној групи. Дакле, посланик остварује свој посланички мандат у оквиру парламента, али пре свега у оквиру своје посланичке групе. Између посланика и његове парламентарне групе не постоје само правни односи, већ и политички. Ти односи чине ову везу још сложенијом. Дакле, веза између политичких странака и парламентарних група је политичког карактера и може да се испољава на различите начине, а све у зависности од конкретних односа између политичке партије и посланичке групе. Разуме се, негде ће превладати утицај групе, а на другом месту утицај политичке странке. Ти односи су политичког карактера и за правни поредак су често „неухватљиви“. Правни поредак и не би требало да иде за тим да потпуним регулисањем те односе у потпуности „захвати“. То би и било немогуће. У суштини, требало би само да се јасно одреде границе, односно поља деловања свих политичких актера у том процесу.

¹⁴² И. Пејић, *Парламентарне групе-правни и политички извор функционисања*, 490.

¹⁴³ А. Torres del Moral, *Los grupos parlamentarios, Revista de Derecho Político*, 9/1981, 61.

Белодано је, како смо и навели, да су у данашњици, политичке странке стварни центри политичке моћи и одлучивања.¹⁴⁴ У време страначке „владавине“ оваква промена је и очекивана.¹⁴⁵ Практично гледано, оне на изборима кандидују свој политички програм и идеологију и јединствено деловање у парламенту, а након одржаних избора им је неопходно да би након избора могли да их спроводе. Ово је тзв. теорија мандата произашла из праксе вестминстерског типа страначке владавине. Она значи да странка која победи на изборима добија мандат од бирача да спроводи свој програм који је на изборима предложен. Бирачи ће на наредним изборима оцењивати да ли је конкретна политичка странка испунила дата обећања.¹⁴⁶ Због тога је и политичким странкама свакако насушно и што сложније, кохерентније деловање у парламенту. Појавом политичких странака, те благодарећи описаном развоју изменио се и сам карактер парламентарних група у том смислу да је интерна структура повезана са њима постала ригиднија и више хијерархизована, него што је то био случај у ранијим клубовима посланика из деветнаестог века.¹⁴⁷ У складу са тим, је о томе својевремено писао Острогорски: „Дискусија у парламенту само је формалност, све се унапред одлучује у партијском одбору. Посланик убудуће седи у скупштини мање за овај или онај округ колико за ову или ону партију и то под непосредном управом партијских вођа и одбора.”¹⁴⁸

Овај процес је и нужан, пошто јединство политичких странака, односно парламентарних група, заправо, чини могућим спровођење одређене политике. У вези са тим, Блондел и наводи да је

¹⁴⁴ З. Крстић, *Политичка улога и моћ парламената у парламентарним системима*, Београд, 2008, 71.

¹⁴⁵ Видети: Н. Bäck, М. Baumann, М. Debus, J. Müller, The unequal distribution of speaking time in parliamentary-party groups, *Legislative Studies Quarterly*, 1/2019, <https://drive.google.com/file/d/1FVry6QnfVXcjKHnbL7EraLUDPEhYCzql/view>, 27.05.2024; С. van Kleef, Т. Mickler, S. Otjes, The partisan foundations of parliamentary speech, How parliamentary party groups decide who gets to speak for them, *Party Politics*, 2024, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/13540688231185673>, 27.05.2024.

¹⁴⁶ К. Heidar, R. Koole, 9.

¹⁴⁷ *Истио*, 4; Такође, у клубовима из деветнаестог века је слободан мандат вршен тако да је постојало одсуство било какве гласачке дисциплине. Чланови парламента су се сусретали, често на неформалној основи, како би размењивали мишљења и спонтано су долазили до консензуса. Ипак, ваља бити опрезан и не би смели да се извлаче закључци да свака парламентарна група нужно има ригидну, хијерархизовану структуру са појавом политичких странака. *Истио*, 10.

¹⁴⁸ „Најинтелигентнијима и најобдаренијима припада част да буду партијски гладијатори. Остали су проста машина за гласање. Храброст имати своје мишљење постаје за посланика слабост, а потчињеност навика духа”, М. Острогорски, 42, 55, 59; О овој теми видети слично, М. Станић, Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат

јединство један од четири елемента идеалне политичке странке, док Езбудун тврди да што је у странци јединство јаче то је израженија и њена улога у креирању политике.¹⁴⁹ Како би своје функције и могле да ваљано остваре, политичким странкама су у исто време на располагању, а имајући у виду њихов утицај, разна средства за постизање јединственог деловања у парламенту. Најважнија су она средства којима се постиже страначка,¹⁵⁰ односно фракцијска дисциплина. Иначе, фракција је немачки израз за парламентарне групе. Управо је појам фракцијске дисциплине преузет из немачке доктрине, поставши део парламентарне стварности, пошто је потпуно у духу савремених представничких система.¹⁵¹ Под њом се подразумева прихватање групних ставова од стране посланика на основу казни једног или више лидера групе.¹⁵² Другачије казано, она постоји онда када се страначко јединство изнуђује како мерама вођства парламентарне групе или страначке егзекутиве тако и разним институционалним аранжманима који доводе до тога да посланик мора следити страначко јединство.¹⁵³ Сартори констатује да идеја страначке дисциплине, заправо и није популаран идеал, али и да влада не може да спроводи свој програм без ње.¹⁵⁴ Другим речима, од чланова неке политичке странке се очекује да изнесу њен политички програм у оквиру парламента. Могућност изношења страначког програма је нарочито битна када је реч о гласању у парламенту у којем би странка требало да гласа јединствено.¹⁵⁵

Истина је негде на средини и посланик није и не може да буде потпуно политички слободан, као што није и не може да буде потпуно политички потчињен. Заправо је најважније да се пронађе равнотежа између функционалности и гарантованог положаја парламентарца.¹⁵⁶ Поред фракцијске дисциплине, упорно кроз

¹⁴⁹ J. Blondel, *Political Parties*, London, 1978, 138; E. Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, 303, оба наведена према, K. Janda, T. Colman, Effects of Party Organization on Performance during the 'Golden Age' of Parties, *Political studies*, Political studies Association, 3/1998, 617- 618, фн. 33.

¹⁵⁰ D. Prodanović, 85, фн 210.

¹⁵¹ И. Пејић, Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 40-41/2001, 111.

¹⁵² E. Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, наведено према L. Linek, P. Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Akademie věd České republiky, Sociologický ústav, Prag, 2002, 48.

¹⁵³ L. Linek, P. Rakušanová, 48-49; M. Пејковић, Квантитативна анализа парламентарних група, *Српска политичка мисао*, 2/2012, 237.

¹⁵⁴ Ђ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd, 2003, 215.

¹⁵⁵ K. Janda, T. Colman, 617.

¹⁵⁶ C. Pauner Chulvi, El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos, *Revista de Derecho Político*, 78/2010, 246.

слободан мандат опстаје правна слобода посланика и она, свакако, није занемарљива у савременим представничким системима. У наше доба, неопходно је да се тражи тумачење тих односа које ће помирити уставне норме о забрани императивног мандата са нормама које гарантују одговарајући положај политичким странкама.¹⁵⁷ У теорији се често занемарује да посланици најчешће поступају у складу са својим уверењима, која су таква да су у складу са страначком политиком, односно са жељама парламентарне групе. То је неопходност у савременој представничкој демократији, а чак и када дође до примене фракцијске принуде, она ни тада не може да буде неограничена. Напротив, она је у демократским системима увек ограничена, а најважније средство ограничења је слободан посланички мандат. Уколико се проблем посматра на тај начин, већ се на први поглед види да посланик није у тако фаталним „оковима“, односно без било каквих могућности за деловање. Заправо, види се да је могуће пронаћи „идеалну формулу“ која може да мири две крајности деловања посланика. Оно његово деловање, као слободног представника грађана, као и оно, као изасланика конкретне политичке опције.

Најважније је имати на уму да се јединство не постиже само средствима за постизање дисциплине,¹⁵⁸ те би због тога било корисно да се термини „јединство“, „кохезија“ и „дисциплина“, ипак, употребљавају одвојено и поред тога што се често третирају као синоними.¹⁵⁹ Другачије казано, „постизање јединствене воље није увек и само последица строге страначке и фракцијске дисциплине. Природна је тежња да се такво јединство постигне претходним, исцрпним расправама у фракцијским и страначким вођствима, органима или међу чланством. Управо због тога баш вођства парламентарних група имају осим јаке моћи утицаја и велику одговорност као интегративни фактор у самој групи. Префињени начини моралног утицаја у циљу постизања начелно јединственог наступа, могу бити успешнији од других, допуштених или недопуштених мера притисака. Требало би, заправо, да унутар страначког деловања фракцијска дисциплина буде само пратећа појава, а њена средства само помоћна мера за постизање жељеног циља”.¹⁶⁰

¹⁵⁷ F. F. Segado, 48.

¹⁵⁸ C. Pauner Chulvi, 241; G. Cordero, X. Coller, Cohesion and candidate selection in parliamentary groups, *Parliamentary affairs*, 3/2015, <https://www.academia.edu/download/33906736/pa.gsu008.full.pdf>, 27.05.2024

¹⁵⁹ U. Sieberer, Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006, 151.

¹⁶⁰ И. Пејић, Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу, 114-115.

Овакав приступ према којем се дисциплина и кохезија јасно разликују је широко прихваћен и у литератури.¹⁶¹ Примећује се да дисциплина почиње тамо где кохезија „омане“, а циљ о јединственом деловању посланика исте странке у парламенту може бити постигнут било путем кохезије, било путем дисциплине. Када кохезија ослаби, тада на сцену ступа дисциплина која ће одржавати потребан ниво јединства.¹⁶² Тако, на пример, Линек и Ракушанова сматрају да кохезија постоји када је страначко јединство резултат ненаметнутог деловања парламентарне групе, односно чињенице да чланови парламентарне групе имају иста или слична размишљања поводом питања која искрсавају током вршења њихових посланичких функција. Они мисле да би појам страначке дисциплине требало да буде јасно раздвојен од појма страначке кохезије.¹⁶³ Према Езбудуну, страначко јединство може да буде резултат како страначке дисциплине тако и страначке кохезије, те он сматра да је дисциплина специјална подгрупа кохезије. По њему, кохезија је степен којим се мери колико посланици зарад циљева парламентарне групе делују на исти начин.¹⁶⁴ Постоји још једно схватање у теорији којим се потврђује разликовање између дисциплине и кохезије. Једина његова специфичност у односу на претходна је навођење три извора страначког јединства у парламенту, а то су: кохезија, дисциплина и контрола агенде. Најважније је да у складу са њим, кохезија показује степен у којем чланови групе деле заједничке преференције, док дисциплина показује степен у којем вођство групе може да изнуди јединство групе, без обзира на преференције.¹⁶⁵ Ђовани Сартори разликује четири узрока

¹⁶¹ C. Nikolenyi, *Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures, Centre for European Studies Briefing Paper Series*, Australian National University, 6/2013, 3. У литератури постоји раширено схватање да парламентарни систем власти продукује већи ниво кохезије него када је реч о председничком систему власти. Међутим, чак и у парламентарним системима може постојати одсуство кохезије као што је то био случај у оквиру Лабуристичке партије у Великој Британији у периоду од 1974-1979. Вид., C. Nikolenyi, 3-4

¹⁶² R. Y. Hazan, *Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation, The Journal of Legislative Studies*, Taylor&Francis, бр. 4/2003, наведено према C. Nikolenyi, 3.
¹⁶³ L. Linek, P. Rakušanová, 48-49; M. Пејковић, 237.

¹⁶⁴ E. Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, наведено према L. Linek, P. Rakušanová, 48.

¹⁶⁵ Кохезија подразумева да припадници једне парламентарне групе имају исте или сличне преференције и да гласају у хармонији. Дисциплина подразумева постојање казни и награда које примењује страначко вођство и којим се постиже или одржава дисциплина. Контрола агенде значи да ће онај ко контролише легислативни процес моћи да изостави одређена питања која би могла да нашkode јединствености парламентарне групе. У сваком случају, неопходно је разликовати дисциплину и кохезију. Вид., J. M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, 2009, 126, 128.

јединственог гласања у парламенту. Први је наметнута дисциплина. Други је спонтана дисциплина, односно кохезија. Трећи је рационална дисциплина која произлази из интереса. Четврти је дисциплина услед повратног дејства која настаје услед потребе да се буде компактан против странака које су такве.¹⁶⁶

У сваком случају, страначко јединство није, како се често верује, резултат искључиво притисака од стране страначког вођства, већ је и плод јасног вагања приоритета од стране посланика.¹⁶⁷ Фракцијска кохезија је појава коју карактерише добровољно поступање, односно чињење посланика приликом спровођења одређене политике.¹⁶⁸ То је онај елемент фракцијске кохезије који је правно релевантан. Битно је да је реч о слободном чињењу при којем се не нарушава принцип слободног посланичког мандата, јер посланици делују у складу са својим уверењима, што опет може и да зависи од њихове личности, те самог угледа, односно положаја унутар групе.¹⁶⁹ Практично, они делују онако како би деловали и да политичке странке и парламентарне групе не постоје. Прво, најчешће се посланици слажу са одређеном одлуком њихове странке, односно групе у вези са неким питањем. Друго, они верују да имају боља политичка решења од њихових политичких противника. Треће, далеко је лакше за посланике када су на власти да подржавају одређену политику и да на власти остану, него да иду у опозицију. У суштини морају да постоје јаки разлози пре него што се чланови неке парламентарне групе окрену против своје политичке странке, напусте солидарност са својим партијским колегама и ризикују политички пораз. Страначка кохезија је правило у парламентарним системима и она је пре свега резултат рационалне и функционалне одлуке чланова парламента.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Вид., Ђ. Sartori, *Uparedni ustavni inženjering*, 215.

¹⁶⁷ Видети S. Bailer, *Parliamentary party group discipline in comparison*, *1st Annual General Conference of the European Political Science Association*, 2011, <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2011/sectionsthematiques/st44/st44bailer.pdf>, 27.05.2024.

¹⁶⁸ Канадски парламент је био пример дисциплинованих, а некохезивних парламентарних група, видети: J. Malloy, *High discipline, low cohesion? The uncertain patterns of Canadian parliamentary party groups*, *The Journal of Legislative Studies*, 4/2003, <http://www.jonathanmalloy.com/uploads/4/0/3/2/4032854/fjls090408.pdf>, 27.05.2024.

¹⁶⁹ A. M. Jaime-Castillo, G. Martínez-Cousinou, *Parliamentary groups and institutional context*, *Political Power in Spain: The Multiple Divides between MPs and Citizens*, 2018, <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/61163/1/257.pdf.pdf#page=132>, 27.05.2024., 136-137

¹⁷⁰ Видети, S. S. Schüttemeyer, *Parliamentary parties in the German Bundestag*, *German issues* 24, *The American Institute for Contemporary German Studies the Johns Hopkins University*, 2001, <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/1f/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf>, 26.05.2024., 6.

2.5. Подела власти и распуштање парламента

Распуштање парламента се у теорији „лаконски“ дефинише као одлука којом се окончава трајање једног сазива парламента пре истека мандата на који је изабран.¹⁷¹ Његови замеци се могу наћи још у Средњем веку.¹⁷² Ваља на почетку истаћи да, у наше време, овај институт има дубоку политичку конотацију, те његова примена, последично, прати различита правила политичке игре унутар различитих система власти.¹⁷³ У науци уставног права обично се прави разлика између две врсте распуштања. Једно је оно до којег долази о длуком егзекутиве, а друго је оно до којег долази по сили устава (*ex constitutione*). Прва врста је распуштање у правом смислу речи, пошто се ту ради о механизму за решавање сукоба између владе и скупштине. Друга врста подразумева да парламенту пре времена престаје мандат услед наступања околности које су уставом изричито предвиђене. Сами разлози за распуштање парламента могу бити прецизно наведени у уставу, у смислу наступања тачно одређених околности. Но, исто тако, у компаративној уставности разлози распуштања парламента могу бити наведени уопштено и неодређено, односно да и не буду наведени.¹⁷⁴ Упоредноправно ређе, али такође, постоји и распуштање до којег долази вољом самог парламента.¹⁷⁵

Требало би да се истакне, да иако представља суштинско обележје парламентаризма,¹⁷⁶ постоје неки системи у којима је распуштање уставом забрањено. Примера ради, норвешки Устав не дозвољава превремено распуштање Стортинга, норвешког парламента. Ипак, такви случајеви су раритетни.¹⁷⁷ Када је реч о ор-

¹⁷¹ П. Штурановић, Распуштање парламента као инструмент остваривања равнотеже између законодавне и извршне власти у парламентарном систему, *Правни зборник*, 1/2022, 142

¹⁷² E. Blummer, *Dissolution of Parliament*, *International IDEA*, Stockholm, 2017, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>, 29.05.2024., 6

¹⁷³ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, Распуштање парламента-вршење или злоупотреба уставних овлашћења, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2018, 1549; П. Штурановић, Распуштање парламента као инструмент остваривања равнотеже између законодавне и извршне власти у парламентарном систему, 144-145

¹⁷⁴ Д. П. Голић, Уставноправни положај председника Републике Српске у светлу упоредног права, *Сјрани њравни живои*, 2/2021, 240; М. Пилиповић, Улога и распуштања парламента у земљама региона, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 82/2019, 223-224; П. Штурановић, 143; Д. Голић, Председник Републике на размеђу парламентарног и полупредседничког система, *Култура њолиса*, посебно издање, 2/2021

¹⁷⁵ П. Штурановић, 142

¹⁷⁶ *Исио*

¹⁷⁷ K. Ström, S. M. Swindle, Strategic parliamentary dissolution, *American Political Science Review*, 96(3)/2002, 576; П. Штурановић, 142

гану извршне власти који има надлежност да распусти парламент, јасно је да се та конкретна решења разликују међу државама, те да најчешће припада шефу државе или влади, па у том смислу постоје и извесна преклапања.¹⁷⁸ Најчешћи случај јесте да одлуку о распуштању парламента доноси шеф државе на предлог владе, али има уставних система, попут Француске, у којима одлука о распуштању парламента представља самостални акт шефа државе. У компаративној уставности се знатно ређе проналази решење према којем одлуку о распуштању парламента доноси сама влада.¹⁷⁹ Иначе, када је овлашћење шефа државе да распусти парламент самосталне природе, он то може учинити увек када сматра да је то неопходно, из било којих побуда и мотива, легитимних и нелегитимних разлога, а чак некада и без разлога. Често ће то чинити у ситуацији неподударања председничке и парламентарне већине, тј. у случају постојања тзв. кохабитације, јер тада шеф државе жели да укаже народу да је политика коју заступа парламентарна већина, а која је супротна његовој политици, неадекватна и лоша за државу из одређених разлога. У овој ситуацији председник дела на начин да распушта парламент у намери да на наредним изборима обезбеди парламентарну већину која ће му одговорати у политичком смислу.¹⁸⁰

Према класичној теорији, распуштање парламента одређује се као инструмент који служи отклањању спора између извршне и законодавне власти,¹⁸¹ односно као конститутивни елемент парламентарног система власти без којег он не би могао да постоји и правилно функционише.¹⁸² Речима Ирене Пејић, „распуштање парламента представља један од кључних елемената у одржавању равнотеже у парламентарном систему“. Ратко Марковић сматра да је оно „класично овлашћење владе (шефа државе) у парламентарном систему којим се дисциплинује парламент, којем је пандан одговорност владе и министарска одговорност пред парламентом, којим парламент контролише владу и министре“. Маријана Пајванчић закључује да евентуални сукоб између владе и парламента, дакле, може довести до распуштања парламента при чему ће бирачи и јавност имати улогу судије изражавајући свој став на новим изборима, што повлачи за собом расписивање избора за нови

¹⁷⁸ М. Андрун, 113

¹⁷⁹ М. Пилиповић, 223; К. Strøm, S. M. Swindle, 576

¹⁸⁰ М. Андрун, 114

¹⁸¹ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 1547

¹⁸² М. Андрун, 110

састав парламента.¹⁸³ У оквиру учења о распуштању, а када је реч о парламентарном систему власти, постоје два схватања о односу парламента и владе. Са једне стране, присталице монистичког схватања истичу да је суштинско обележје парламентаризма политички одговорна влада. У оквиру овог учења се наглашава одговорност владе пред парламентом и несумњиво, на тај начин се признаје извесна превласт парламента у односу на извршну власт. Са друге стране, дуалисти тврде да је суштина парламентарног система у успостављању равнотеже власти. Стога, право владе на распуштање парламента, насупрот политичкој одговорности владе пред парламентом, управо обезбеђује равнотежу две функције државне власти.¹⁸⁴ Оно, распуштање парламента, не постоји једино у оквиру парламентарног система власти, већ и у полупредседничком систему власти. Специфичност распуштања парламента у оквиру овог система се огледа у томе што оно није условљено чињеницом да је влада изгубила поверење парламентарне већине. Овде, пак, шеф државе може да распусти парламент чак и уколико влада има већину у парламенту, а питање поверења се не поставља. Дакле, за разлику од традиционалног парламентарног система, где се распуштање парламента појављује као средство којим се обезбеђује равнотежа између егzekутиве и легислативе, овде се распуштању приступа у случају постојања сукоба између различитих носилаца бифедалне извршне власти.¹⁸⁵

Но, сама промена функционисања представничких демократија је условила унеколико другачија схватања у односу на класична становишта, па се вели да данашњи уставотворци смишљају овлашћења за распуштање како би омогућили политичарима излаз или одступницу из застоја у одлучивању, осрамоћеним лидерима повлачење, или како би дозволили консултације са бирачима о хитним и непредвиђеним питањима која се могу појавити у животу државе.¹⁸⁶ У складу са тим, Владан Петров истиче да се „улога распуштања парламента не своди искључиво на отклањање сукоба између владе и парламента. Питање распуштања парламента поставља се и кад парламент изгуби подршку бирачког тела. Тада распуштање није одбрамбено средство владе у односу на парламент, јер ова два чиниоца не морају бити у суко-

¹⁸³ Све наведено према М. Пилиповић, 222

¹⁸⁴ М. Пилиповић, *Истио*, 221

¹⁸⁵ С. Пајић Шавија, *Распуштање парламента у уставима европског парламентаризма*, 255; П. Штурановић, 145

¹⁸⁶ К. Strøm, S. M. Swindle, 578

бу. У сукобу су народ и његово представништво... ту се распуштање парламента указује као најефикасније средство да се суверени народ и његово представништво доведу у склад¹⁸⁷. У вези са тим, а насупрот класичној теорији, која распуштање парламента уско везује за парламентарни систем, присталице функционалистичког приступа стављају овај институт у друштвено-политички контекст и објашњавају га применом тзв. функционалне теорије, наглашавајући улогу политичких странака у уставном систему и њихов утицај на уставне институције уопште. Уважавајући уставно-политичку стварност, присталице ове теорије сматрају да спорови који треба да се реше применом института распуштања парламента нису спорови између законодавне и извршне власти, већ спорови настали између странака које творе владајућу већину. Оно јесте механизам повратног утицаја извршне власти, али је и механизам чија се примена не може изопштити из конкретног институционалног окружења унутар којег политичке странке делују. Као уставни механизам, његова примена је скопчана са уставном стварношћу чији супстрат чине политички процеси. Отуда апстрактне категорије извршне и законодавне власти би требало да се допуне конкретним друштвено-политичким контекстом као и чињеницом да у модерној држави улога политичких партија „представља везивно ткиво нормативне конструкције устава.“¹⁸⁸ Практично, у том случају имамо распуштање, које је тактичко по својој природи и којим се решавају сложени односи политичке игре у некој држави. Питање је, да ли је овакво распуштање допуштено, тј. да ли се оно може на неки начин ставити под нормативну контролу?

Уколико погледамо и упоредно, видећемо да ово питање није само теоријског карактера. Оно је своје исходиште у два наврата нашло у пракси немачког Савезног уставног суда.¹⁸⁹ У тој земљи имамо две потенцијалне ситуације, а када је реч о распуштању. Прва, у којој савезни канцелар заиста тражи поверење Бундестага, те се она назива позитивним или истинским предлогом за гласање о поверењу. Друга, свакако, правно сложенија је у вези са такозваним негативним или лажним предлогом за гласање о поверењу. У том случају канцелар планира да му се изгласа неповерење како би омогућио савезном председнику да распусти Бундестаг, што се у историји десило три пута: 1972. године када је канцелар

¹⁸⁷ Према, М. Пилиповић, 223

¹⁸⁸ Према С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 1548; М. Пилиповић, 225

¹⁸⁹ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 1546

био Вили Брант, 1982. године, у време Хелмута Кола и релативно недавно, 2005. године, у време мандата Герхарда Шредера.¹⁹⁰

Правно питање које је у два случаја искрсло пред Савезним уставним судом било је да ли поменуте одредбе Основног закона могу послужити канцелару, који је иначе подржан стабилном већином у парламенту, за својеврстан политички маневар? Другим речима, било је нејасно да ли је интенција уставотворца била да канцелар може, са ослоном на одредбе одредбе Основног закона, „намерно“ да изгуби поверење у парламенту како би издејствовао његово распуштање и последично расписивање ванредних парламентарних избора? Радило се о тзв. Органском спору пред Савезним уставним судом којем су се посланици Бундестага 1982. године и 2005. године обратили и истакли повреду својих уставних права, због неуставног распуштања парламента и скраћивања њихових мандата.¹⁹¹ Суд је по први пут у својој одлуци из 1983. године поставио процедуралне и материјалне услове за распуштање парламента у складу са чланом 68. Основног закона. Ови услови су потврђени и прецизирани у одлуци из 2005. године. Пре одлуке Уставног суда из 1983. године није било јасно да ли је негативан предлог за изгласавање поверења уопште прихватљив, нити под којим околностима је савезном канцелару дозвољено да затражи гласање о поверењу? Суд је одговорио на оба питања. Према мишљењу Суда, формулација члана 68. Основног закона не имплицира да је негативан предлог за гласање о поверењу неприхватљив.¹⁹²

Иначе, тзв. Органски спор или *Organstreit* је у теорији критикован као најосетљивија тачка у целокупној структури уставносудске надлежности, јер арбитражујући у спору између највиших државних органа, Суд има тежак задатак да издвоји правна питања из политичког конфликта из којег она извиру. Суд се, у том смислу, вршећи ову надлежност, креће по изузетно танкој граници која раздваја допуштено уставносудско деловање од уставносудског активизма. Међутим, индикативно је то што је Уставни суд на изванредан начин ипак зашао у домен политичког одлучивања утврђујући „неписани“ материјалноправни елемент допуштености примене члана 68. Основног закона, те је утврдио

¹⁹⁰ U. Heckötter, C. Spielmann, Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved An Expression of Faith in the German Public, *European Constitutional Law Review*, 1/2006, 8

¹⁹¹ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, Распуштање парламента-вршење или злоупотреба уставних овлашћења, *Зборник радова Правног факултета у Новом Сагу*, 4/2018, 1550

¹⁹² U. Heckötter, C. Spielmann, 9

да је материјалноправни услов за распуштање парламента сагласно члану 68. Основног закона постојање политичке кризе која онемогућава канцелара да даље води политику.¹⁹³ Суд је у својој одлуци од 25. августа 2005. поново морао да се позабави питањем да ли је испуњен услов постојања политичке кризе и закључио да релевантне чињенице на којима је канцелар засновао своју процену нису могле бити судски утврђене, те да је одлучујућа била само изјава савезног канцелара. Практично, Суд објашњава да политички процес и његова оправданост не може да буде истражена у судском поступку, јер би у супротном била нарушена слобода политичког деловања.¹⁹⁴ Прецизније, једини критеријуми за контролу од стране Суда су одредбе савезног Устава, те је тиме Суд признао да нема капацитете и надлежности да утврђује оправданост одређених тактичких, политичких потеза, јер саме одредбе Основног закона тешко да пружају суштинске стандарде за оцену политичког процеса, већ само саздавају процедурални оквир за распуштање¹⁹⁵ и то је једино „поље“ које Суд може несумњиво да оцењује, док је о политичким питањима једино надлежан да одлучује канцелар, а не Савезни уставни суд.¹⁹⁶

¹⁹³ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 1551

¹⁹⁴ U. Heckötter, C. Spielmann, 12-13

¹⁹⁵ *Исио*, 15-16

¹⁹⁶ S. Apel, C. Körber, T. Wihl, The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, *German Law Journal*, 9/2005, <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/3D04CB608592EB89EE629ECC676CA907/S2071832200014279a.pdf/the-decision-of-the-german-federal-constitutional-court-of-25-august-2005-regarding-the-dissolution-of-the-national-parliament.pdf>, 30.05.2024., 1247-1248

3. СИСТЕМ ВЛАСТИ И ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА У СРБИЈИ

О систему власти установљеном у Србији, разуме се, постоје различита мишљења у правној науци. Већина теоретичара сматра да је према предвиђеним уставним решењима, у Србији установљен рационализовани парламентаризам у коме само привидно постоји бицефална егзекутива, јер је непосредно изабраном шефу државе поверена улога модераторне власти,¹⁹⁷ са независним уставноправним положајем, како би постао коректор могућих деформација система власти.¹⁹⁸ У вези са тим, казује се и да је непосредан избор председника од стране грађана више у складу са институционалном логиком полупредседничког система,¹⁹⁹ али и да су неосноване тврдње појединих аутора који од парламента независан избор шефа државе, па био он биран и непосредно од стране грађана, проглашавају неспојивим са институционалном логиком парламентаризма. Дакле, према том становишту, иако од значаја, начин избора шефа државе није елемент који би пресудно могао да утиче на природу једног система власти, јер је за одређивање уставноправног положаја шефа државе од претежнијег значаја делокруг овлашћења којима он располаже.²⁰⁰ Даље се вели да је Устав од 2006. године ојачао елементе парламентаризма, па је такав систем власти пример рационализованог парламентарног модела,²⁰¹ који је настао као израз нових друштвених, економских и социјалних захтева који се постављају пред уставну државу у којој је моћ политичке акције јасно померена према извршној власти,²⁰² а да су положај и улога председника Републике изнад стандарда парламентарног система.²⁰³

Постоји и становиште да овако профилисан уставни систем има обележја парламентаризма рационализованог у корист извршне власти до нивоа полупредседничког модела.²⁰⁴ Додаје се да,

¹⁹⁷ Д. Симовић, Узроци президенцијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији, 1

¹⁹⁸ *Исто*, 2

¹⁹⁹ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 2008, Београд, 358

²⁰⁰ Д. Симовић, Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије, *Наука, безбедности, полиција*, 1/2013, 13

²⁰¹ М. Рапајић, *Извршна власти у полупредседничким системима*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Крагујевцу, 2016., 620

²⁰² И. Пејић, Подела власти у уставном систему Србије: могућност равнотеже, 7

²⁰³ Д. Голић, Председник Републике на размеђу парламентарног и полупредседничког система, 111

²⁰⁴ И. Пејић, Подела власти и ограничење власти у Уставу Републике Србије, *Право и политика*, 2/2014, 71; В. Микић, Нормативна анализа положаја председника Републике

формална, уставно гарантована овлашћења председника обимом и квалитетом заостају у односу на „упоредноправне парњаке“. Истовремено, обликовањем једне „релативно независне политичке позиције шефа државе, који своју демократску легитимацију добија непосредно од народа“ Србија се приклања тенденцији стварања „мешовитог типа власти, тј. полупредседничког или парламентарно-председничког система власти“.²⁰⁵ Постоји и мишљење, из кругова политиколога, да круг овлашћења шефа државе, начин избора владе, подела надлежности законодавне и извршне власти, уставно посматрано наш систем сврстава на „класификациону полицу“ парламентарних система, док у реалности српски модел парламентаризма оставља простор за президентијализацију, понекад такву да бисмо могли да кажемо како систем функционише као председнички.²⁰⁶ Изгледа да овакво резонување најбоље „осликава“ формалну и фактичку слику нашег уставног система, те да је наш систем у формалном смислу представник рационализованог парламентаризма, али са одређеном већом или мањом гипкошћу, због специфичног политичког и правног положаја председника Републике.

Дакле, у нашем уставном систему је посебно интересантан положај председника Републике, како правно, тако и политички, те управо и тај положај узрокује сва наведена промишљања и дилеме. У нормативном смислу председник је Уставом дефинисан као државни орган који изражава државно јединство Републике Србије.²⁰⁷ Председника Републике непосредно бирају грађани, на мандат од пет година, са могућношћу једног реизбора.²⁰⁸ Сумарно гледано, иако се у самом уставном тексту не налази одредба која председника Републике дефинише као део извршне власти, теоретичари се већином саглашавају са тим да је шеф државе део извршне гране власти.²⁰⁹ Нешто другачији став заступа Ратко Марковић који сматра да је председник Републике нека врста мо-

и форме прећутне президентијализације уставног уређења у Републици Србији, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladimir_Mikic8.pdf, 31.05.2024.

²⁰⁵ М. Ђорђевић, *Сусјензивни вејоо њредседника републице*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Београду, 2020., 139

²⁰⁶ М. Јовановић, Изборни и партијски систем у функцији президентијализације парламентаризма у Србији, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milan_Jovanovic1.pdf, 31.05.2024., 9

²⁰⁷ Чл. 111. Устава Републике Србије

²⁰⁸ Чл. 114. и 116. Устава Републике Србије

²⁰⁹ Т. Korhecz, *Ustavno načelo podele vlasti – zakonodavna vlast, izvršna vlast i položaj političkih stranaka u Republici Srbiji*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Tamas_Korhecz1.pdf, 4, 31.05.2024.

дератора међу гранама државне власти, који се не може сврстати у три класичне гране државне власти.²¹⁰ У том смислу, вели се и да је намера уставотворца да задржи уставни смер који би се огледао у даљем институционалном снажењу Владе, којој се додељује политичка, ефективна власт, док се додатно слаби позиција председника, коме се намењује позиција која је неутрална у односу на свакодневне политичке процесе.²¹¹ Тако, у случају нежељеног и отежаног функционисања државних органа, председник „ступа на сцену“ као власт која неутралише негативне тенденције у односима између државних органа и има једну посредничко-мирителску улогу како на нивоу највиших државних органа, тако и у целом друштву, јер се од њега очекује да буде представник целине.²¹² Даље се овакви ставови образлажу, у смислу да пошто из целине уставних решења произлази да је Влада једини ефективни и оперативни део егzekутиве,²¹³ њој се додељује активна, ефективна и оперативна извршна власт, док је непосредно изабран председник Републике установљен као неутрална власт која представља јединство и континуитет државе. У том смислу, председник Републике, као модераторна власт би требало да представља противтежу могућим застрањивањима парламентаризма, као и његовог деформисања и неделотворног функционисања. Сагласно таквом опредељењу уставотворца, он располаже посредујућим овлашћењима,²¹⁴ замишљен као пасивна власт којој је поверена улога усклађивања рада друга два органа политичког карактера, Владе и парламента.²¹⁵ С обзиром на то, потпуно је и било логично да

²¹⁰ Р. Марковић, Моћ и немоћ председника Републике Србије, *Анали Правној факултету* у Београду, 3-4/2004, 4

²¹¹ М. М. Ракић, Г. М. Буцак, Однос између законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990. и 2006. године, *Српска политичка мисао*, Београд 2/2014, 262-263.

²¹² М. Рапајић, 570-571

²¹³ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 316.

²¹⁴ Д. Симовић, Узроци президенцијализовања парламентаризма и донети уставног инжењеринга у Републици Србији, 6; В. Микић, Нормативна анализа положаја председника Републике и форме прећутне президенцијализације уставног уређења у Републици Србији 1-3

²¹⁵ А. Ђорђевић, Начин избора председника Републике Србије-актуелна питања уставне реформе, *Српска политичка мисао*, 2/2017, 226-227; Постоје и ситуације, попут одлуке о увођењу ванредног стања, у случају да Народна скупштина није у могућности да се састане, када одлуку заједнички доносе председник Републике, председник Народне скупштине, као и председник Владе, што може да нам укаже да председник није пасивна власт, Д. Аврамовић, Увођење ванредног стања према Уставу Републике Србије из 2006. године, *Наука, безбеднос, полиција*, 2/2010, 128-131; М. Ђорђевић, М. Станић, Проглашење ванредног стања у Републици Србији услед пандемије Ковида 19, *Пандемија Ковида 19: правни изазови и одговори*, Београд, 2021, 54.

се очекује да шеф државе буде у политичкој и правној сенци председника Владе, а све у складу са улогом шефа државе у парламентарном систему власти.²¹⁶ Имајући у виду наведено, председник Републике је требало да врши, пре свега, „морални утицај“, а не политички,²¹⁷ пошто, како се вели, да је очигледна намера српског уставотворца од 2006. да ослаби институцију председника Републике, иако је истина да је задржан непосредан избор председника Републике, пошто је то, уосталом, неопходна уставноправна претпоставка његовог независног положаја у систему власти.²¹⁸

Но, у пракси тако није било. Истина, Влади се даје респектабилан положај, али она, није једини носилац егzekутиве и питање је да ли и када стоји на истом степенику са председником Републике. Питање недостатка политичке моћи Владе не поставља се због мањка довољно бројних и значајних ингеренција, већ због сенке коју на њу може да баци председник Републике,²¹⁹ а због реалних могућности за тако нешто у нашем уставном систему. Несумњиво, основни недостатак уставноправног положаја председника Републике лежи у нескладу и противуречности између кључних елемената физиономије ове институције. Онако како је уставноправно замишљен и постављен шеф државе је номинално „јалова“ институција, која у пракси тежи omnipotentности.²²⁰ То је узроковано непосредним избором председника Републике од стране грађана, чиме он задобија исти легитимитет као и парламент.²²¹ Другим речима, у вези са непосредним избором председника постоји став, а може се оценити као доминантан у српској уставноправној литератури, према којем постоји несклад између непосредног избора шефа државе и његовог демократског легитимитета, са једне стране, и малих уставних овлашћења, са друге стране.²²² Ипак, овај став је споран, јер му из видокруга „измиче“ постојање политичких странака и логике функционисања политичког система у једној земљи, која практично „уклања“ овај не-

²¹⁶ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 316.

²¹⁷ А. Ђорђевић, 227; F. Frison-Roche, *Le "modèle semi-présidentiel" comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005, с. 90, наведено према А. Ђорђевић, 227 фн. 5.

²¹⁸ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 2008, 315

²¹⁹ С. Орловић, *Начело јодеде власћи у уставном развоју Србије*, 151

²²⁰ Д. Симовић, Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије, 19

²²¹ М. Дмичић, М. Пилиповић, 81

²²² В. Петров, О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији, 8

склад, који је само привидан, нормативан, те који губи из вида функционисање самих нормативних решења.

Стога, непосредан избор председника утиче на то да је његов политички положај унеколико ојачан, јер је снабдевен највишим степеном легитимитета. Но, сложићу се са ставом да то није једини разлог, већ је потребно и да га прати управљање стожерном политичком странком, формално или фактички. Овакве ставове потврђује и пракса, у којој видимо да је за ојачан положај председника „заслужан“ начин избора, али уз задржавање функције лидера политичке странке током трајања мандата.²²³ То је сасвим у складу са тврдњом да јаког председника државе не стварају само и једино непосредни избори, него „чињеница да је он или вођа већинске странке, или странке која је неопходна за формирање владе.“²²⁴ Следствено тим тврдњама, председник у Србији „црпи“ политичку моћ захваљујући чињеници истовременог управљања владајућом политичком странком.²²⁵ Обрнуто гледано, кључна политичка моћ се по правилу налази унутар најјаче политичке странке, а она је обично концентрисана у рукама страначког председника. Даље посматрано, Владу фактички контролишу политичке странке преко својих „дисциплинованих“ посланика,²²⁶ које заправо контролише председник. Имајући све то у виду, стварни, пивотални центар моћи се у новијој српској парламентарној демократији помера у зависности коју државну функцију врши председник најјаче политичке странке. Ипак, на овом месту, ваљало би и да се нагласи да ова појава није особеност једино српског политичког система.²²⁷

Разуме се, о овом проблему је писано и на њега је указивано у домаћој литератури. Сумарно гледано, правац размишљања је двострук. Један указује на то да је супротно духу Устава да прокламовани гарант државног јединства буде и члан удружења које, по дефиницији, представља само део грађана, као што је политичка странка. У оквиру ових размишљања упућује се и на уставне

²²³ С. П. Орловић, Уставни положај председника Мађарске и председника Србије, *Хармонизација српској и мађарској права са правом Европске уније*, Нови Сад, 2013, 573.

²²⁴ Према С. Орловић, Председник Републике: конституционално-институционалне дилеме, *Годишњак Факултета политичких наука у Београду*, 13/2015, 156.

²²⁵ С. П. Орловић, Шеф државе у Србији-краљ наспрам председника републике, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2016, 1206-1207.

²²⁶ Детаљније М. Станић, *Правна природа посланичког мандата*.

²²⁷ S. Manojlović, *Neformalne promene Ustava Republike Srbije – između nužnosti, evolucije i zloupotrebe, Reviziona vlast u Srbiji, Proceduralni aspekti ustavnih promena*, Sarajevo 2017, 148-149.

одредбе, те се тврди да Устав забрањује кумулирање ових функција. У оквиру другог правца размишљања, истиче се и недопуштеност изигравања намере уставотворца, те прибављања оних овлашћења које председник сагласно слову Устава нема. Будући изабраник читавог бирачког тела шеф државе очекује активну улогу у усмеравању политичких процеса, без обзира на делокруг својих овлашћења. Отуда, каже се да су чести случајеви посезања председника за ванинституционалним средствима ради контролисања државне политике. Подударање председничке и парламентарне већине знатно олакшава таква настојања непосредно изабраног шефа државе, која, напослетку, омогућавају президенцијализацију парламентаризма.²²⁸ Сматра се да је ова појава попримила обељежја полупредседничког система, јер се мора уважити чињеница да формални уставни оквир подлеже одговарајућој динамици тзв. политичког устава.²²⁹ Каже се и да је јачање положаја председника остваривано и остварује се и даље упркос намерама аутора Устава.²³⁰ Но, да ли је заиста тако?

Можемо да се сложимо са резоновањем да је наратив у нашој доктрини о „духу“ српског „пре један теоријски конструкт који, иако разуман и научно утемељен, надилази регулативу самог Устава, придајући му квалитете које он заправо нема“.²³¹ Овлашћења председника произилазе из четири извора. Један од извора је власт која је дефинисана у уставима. То је само један, важан, али не и најважнији извор утицаја председника. Други извор моћи је снага и склад странке којој припада председник у законодавном органу. Трећи се односи на значајну снагу председника која се огледа у чињеници да се они бирају на непосредним народним изборима и да могу да тврде како су они једини јавни службеници које бира народ као целина.²³² Поред тога, избором од стране грађана председник стиче самосталан политички легитимитет, због чега се он више не може сматрати само симболичним носиоцем уставних овлашћења. Дакле, председник и Влада располажу независним изворима политичког легитимитета. Ипак, његов политички легитимитет, за разлику од Владе, није посредан и изведен већ је раван оном којим располаже Народна скупштина као носи-

²²⁸ Д. Симовић, Узроци президенцијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији, 7

²²⁹ И. Пејић, Подела власти у уставном систему Србије: могућност равнотеже, 7

²³⁰ В. Микић, Нормативна анализа положаја председника Републике и форме прећутне президенцијализације уставног уређења у Републици Србији, 1-3

²³¹ М. Борђевић, *Сусјензивни већо председника републике*, 143

²³² Г. Буцак, 5

лац законодавне власти.²³³ Четврто, морамо да узмемо у обзир и ауторитет личности која врши функцију председника републике. То може бити његов лични ауторитет који произилази из снаге његове личности, снаге његове воље, харизматичности и слично.²³⁴ Све ово омогућава сасвим легалну, у складу са Уставом, „*de facto*“ концентрацију власти (тј. оставља простора, могућност за њу) у рукама председника Републике, уколико су испуњене одређене претпоставке и постоје извесне политичке околности. Стога није, строго посматрано, најпрецизније уопште говорити о „дисторзији“ или „извитоперењу“ међусобних односа власти када до овакве фактичке концентрације дође, јер би то подразумевало да је сама идеја Устава фундаментално другачија од реалности, што сматрамо да није случај.²³⁵ Свакако, председник за своје деловање не може да буде одговоран,²³⁶ јер му Устав управо даје такве могућности, а у зависности од политичких околности и вештине носиоца ове функције.²³⁷

Поред тога, питање је и шта значи имати независни положај у систему власти? Сматрам да је исправна тврдња да је независан положај у односу на политичке власти својеврсна заблуда, јер га може имати само бар толико снажна власт. Државно јединство оваплоћено у председнику Републике конкретизовано је надлежностима од којих нам неке казују да је председников положај далеко важнији од „церемонијалне политичке фигуре“ парламентаризма западноевропских монархија. Као узор уставног положаја шефа државе послужили су системи који фаворизују јаког председника државе, што је уобичајено за турсни период транзиције у коме се Србија још налази.²³⁸ Важеће српско решење је готово идентично оном по Уставу из 1990. године, а које пак подсећа на члан 10. Устава Француске. Француски модел је приликом писања

²³³ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 2008, 358; В. Микић, Нормативна анализа положаја председника Републике и форме прећутне президентијализације уставног уређења у Републици Србији, 4

²³⁴ О. Николић, Председник републике у парламентарном режиму, *Правни живои: лист за правна истражања и праксу*, 12/2012, 951; В. Микић, *Амерички председник као шеф дипломатије и врховни заповедник*, Београд, 2017, 292-301; Д. А. Милић, Да ли су инкомпатибилне функције шефа државе и председника политичке странке – уставноправни положај председника Републике Србије?, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dejan_A_Milic2.pdf, 31.05.2024., 14

²³⁵ М. Ђорђевић, *Сусјезивни ветто председника републике*, 143

²³⁶ М. Јовановић, 16

²³⁷ М. Ђорђевић, Неки номотехнички пропусти регулативе функције председника Републике у Уставу Србије, *Годишњак факултета правних наука – АПЕИРОН*, 10/2020, 155

²³⁸ С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, 2008, 145

првог устава Србије по паду ауторитарног комунистичког режима служио многоме, како се то у литератури истиче, као узор уз приметне разлике у домену опште улоге, функција и надлежности председника Републике, које су у Србији „*de iure* значајно мање у односу на председника Републике Француске, но значајније од председника републике у парламентарном систему“.²³⁹ На ово је упозоравао још 1991. године професор Павле Николић оцењујући да се угледањем у много чему на институцију председника Републике у Француској пренебрегава чињеница да ова институција у Француској „постоји и функционише у приликама сасвим друкчијим од ових у Србији“.²⁴⁰ Заправо, уколико погледамо целину уставне грађевине у нашој земљи *sine ira et studio*, могли бисмо да видимо да се заправо не ради о „посезању“ председника супротно Уставу, већ напротив у складу са њим. Овакав приступ ће нам омогућити да сагледамо све мањкавости решења, те да евентуално и изнесемо одговарајуће предлоге.

Политичке странке су први део проблема и решења овог питања, а на њега смо већ одговорили. Оне су „освојиле простор“ у представничким демократијама, тежећи одређеној дисциплини, ради самоодржања. Улогу свих политичких органа власти, па и председника не можемо и не смемо да посматрамо изоловано у односу на политичке странке. Други део „лежи“ у дефинисању појма државног јединства, које оличава председник. Видели смо да је српски уставотворац одредио председника Републике као гаранта државног јединства. Оваква дефиниција усложњава проблем, јер на први поглед делује посве нелогично да је председник истовремено и гарант државног јединства, али и члан или вођа неке политичке странке, која, како је утврђено, није државни орган. На почетку, битно је да се констатује да са становишта упоредног права уставотворац у Србији није усамљен, те да већина устава садржи сличну норму, односно да одређује председника као гаранта националног или државног јединства. Прецизније, процентуално казано, укупно две трећине светских устава садржи овакву норму.²⁴¹ У некима од њих, као на пример у нашем судству, Албанији, Бугарској и Румунији се одређује председник

²³⁹ Према, М. Ђорђевић, Неки номотехнички пропусти регулативе функције председника Републике у Уставу Србије, 159

²⁴⁰ Према, *Исио*, 162

²⁴¹ M. Jashari, F. Mucaj, The Unity of the People as the President's Constitutional Attribute and the Preconditions for its Representation, *Acta Universitatis Danubius juridica*, Galati, 2/2017, <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/article/viewFile/4191/4126>, 28. 05. 2024., 73-74.

као гарант националног јединства, слично као и у нашој земљи. У уставима групе земаља које немају овакво уставно решење је положај председника утемељен на чисто функционалном принципу, па се он одређује само као шеф државе.²⁴² Занимљиво је да се у теорији сматра да постоје и поједини уставни системи у оквиру којих се не помиње државно или национално јединство, али је, свакако, у пракси јасно да га оличава председник.²⁴³ Другим речима, оваква одредба негде и није неопходна, јер је у одређеним системима и условима оваква улога инхерентна шефу државе. На овом месту би ваљало поставити питање, шта заправо значи појам државно јединство чији је гарант шеф државе? Да ли је то апсолутна униформност или нешто посве друго?

3.1. Значење државног јединства чији је гарант председник

На почетку, требало би да се истакне да државно јединство у уставноправном смислу не значи некакво апсолутно јединство свих са свима, које практично не постоји у савременим државама.²⁴⁴ Уколико би се на то односио овај појам, онда би у сваком случају било јасно да председник не може да представља истовремено и део и замишљену, идеално јединствену целину. Требало би да се нагласи да је апсолутно јединство идеално замишљена конструкција, јер оно у пракси не постоји и као последица тога је јасно да председник не може вршити своју функцију на тај начин да ће сви грађани бити задовољни.²⁴⁵ У прилог овој тврдњи говори нам и члан 1. Устава којим се Република Србија одређује као држава заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима, те је јасно да је у сржи наведених вредности постојање и очување

²⁴² П. Јовановић, Уставно-правни положај председника Републике Србије у компаративној перспективи, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2007, 124-125; чл. 86. Устава Албаније, https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2016, чл. 92. Устава Бугарске, https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015, чл. 80. Устава Румуније, https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003, 29. 05. 2024.

²⁴³ М. Jashari, F. Mucaj, 75.

²⁴⁴ О државном јединству и инкомпатибилитету функције председника са функцијом у политичкој странци аутор је писао и у М. Stanić, *Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i vodstvom u političkoj stranci-primer Srbije*

²⁴⁵ Д. А. Милић, 13

плуралистичких мишљења у једном друштву. Такво становиште чврсто подупире и члан 114. Устава, који предвиђа да се председник бира на непосредним изборима, на којима се по правилу појављује са одговарајућим политичким програмом, док се Законом о избору председника Републике предвиђа да кандидата за председника Републике може да предложи политичка странка уписана у Регистар политичких странака, коалиција политичких странака и група грађана.²⁴⁶ Дакле, јасно је да, шеф државе лишен политичке делатности и политичких ставова не би никад, што правно, а посебно фактички, могао ни да буде изабран на функцију председник, али ни да је ваљано обавља, када буде изабран. Зашто? Из разлога што би морао да испуни нешто што је немогуће, а имајући у виду целину нашег уставно-политичког система, као и начин функционисања савремених представничких демократија, како нам и показује упоредноправна пракса у бившим југословенским земљама.²⁴⁷

Заправо, делује ми да бити гарант државног јединства значи нешто друго и да се мисли на правно, односно уставноправно јединство. У складу са тим, председник би требало да буде гарант опстојаности уставног поретка, односно његових основних вредности. Он као такав, мора да бди над његовим остварењем. Овакве ставове потврђује и теорија, у оквиру које се констатује да практично, „шеф државе на неки начин инкарнира“;²⁴⁸ симболише државну власт²⁴⁹ У складу са тим, својевремено је у том смислу и на том трагу лепо дефинисао положај шефа државе Бенжамен Констан, написавши да је тадашња „краљевска власт“²⁵⁰ неутрална власт. Он вели да је „власт министара активна власт. Извршна власт, законодавна власт и судска власт су три покретача који морају да сарађују, сваки у свом делокругу, у општем кретању; но, када се та три неисправна покретача укрсте, сударе и блокирају један другог, потребна је сила која ће их вратити на место. Та сила не може бити у једном од тих покретача, јер би му послужила да уништи друге. Треба да је спољна, у неку руку неутрална, да би могла деловати свуда где је нужно да буде примењена, како би заштитила, поправила, а а не да буде непријатељски настројена.

²⁴⁶ Члан 12. став 1. Закона о избору председника Републике, „Службени гласник РС“, бр. 14/2022

²⁴⁷ Г. Марковић, Избор и одговорност шефа државе, Компаративна анализа уставних рјешења у бившим југословенским земљама, *Правна ријеч*, 31/2012, 261

²⁴⁸ Р. Марковић, *Извршна власт*, 112.

²⁴⁹ И. Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, Ниш, 2011, 143.

²⁵⁰ Он је под њом подразумевао власт шефа државе, без обзира на титулу коју носи.

Уставна монархија ствара ту неутралну власт у личности шефа државе. Прави интерес тог шефа није ни најмање да једна власт обори другу, већ да се све испомажу, слажу и складно делују.²⁵¹

Констанови описи добрим делом су и касније важили, разуме се, не само за монархије, већ и за републике. Дакле, председник је гарант државне стабилности те се, најчешће, у кризним ситуацијама од њега тражи да буде њен кохезивни елемент. У исто време он је и медијатор у односима других државних органа. Кроз његов положај огледа се континуитет државе и то без обзира о каквом се облику владавине ради, односно да ли је реч о монарху или председнику републике, тј. инокосном или колегијалном шефу државе.²⁵² У теорији се и сматра, да би њега требало да одликује непристрасност, јер се њом води у повезивању уставних институција система када се међу њима прекине или отежа веза. Затим, надстраначност јер се мора понашати *super partes*, тј. изван и изнад других облика државне власти и функција, будући да има улогу контроле и омогућавања функционисања целог политичког механизма. На крају, неутралност, утолико што не само да није израз ниједне политичке снаге, него мора наступати као јемац јединства система у његовој целини и као медијатор међу конфликтним странама у сукобу.²⁵³ Једноставно казано, председник би требало да делује у складу са општим добром, имајући у виду остале вредности уставног поретка,²⁵⁴ као неутрални арбитар који ће се старати да уставни механизам успешно функционише.²⁵⁵

Ипак, у односу на Констаново време дошло је и до битних измена у положају шефа државе, пре свега током двадесетог века. Ове промене су се десиле услед, упоредноправно гледано, све ширег предвиђања непосредног избора председника и појаве другачијих система власти и политичких система у односу на Констаново доба. У складу са тим, у делу француске литературе се сматра да председника више не би требало означавати као „неутралног арбитра“, у смислу како су то означавали класици правне и политичке теорије. Уместо тога сматра се да се може говорити о шефу државе који је одлучујући чинилац егзекутиве и носилац

²⁵¹ Б. Констан, *Принципи политике и групе власти*, Београд, 2000, 25.

²⁵² S. Vrabec, L. Akšamović, *Ustavnopolitološke osnove o instituciji državnoga poglavara, Pravni vjesnik*, Osijek 3- 4/2014, 201; D. Grubiša, *Predsjednik republike u talijanskome političkom sustavu 1948-2006, Politička misao*, 4/2005, 78.

²⁵³ D. Grubiša, 78.

²⁵⁴ M. Jashari, F. Mucaj, 73-74.

²⁵⁵ D. Grubiša, 77-78.

власти одлучивања.²⁵⁶ Овакви ставови теорије нас приморавају да поставимо питање, да ли је шеф државе и даље искључиво неутрална власт, коју оличава непристрасност, тј. надстраначност? Односно, да ли и када је оправдано да председници делују супротно томе? Чини се да је за тачан одговор виталан замишљени положај председника у систему власти. Дакле, у појединим уставним системима је јасно да је председнику намењена „споредна“ улога. Опет, у оквиру других система власти, председник је делатна политичка снага, који није медијатор већ „замајац“ политичких процеса у држави. Конкретно, уколико се ради о чистом парламентарном систему власти, онда се одговор сам намеће. У оквиру њега се председнику намењује пасивна улога, а не улога органа који ће спроводити политику. Шеф државе у парламентарном систему је традиционално носилац три функције. Прво, он је симбол нације и националног јединства, гарант устава, те неутрални арбитар у односима између других, политичких функција државне власти. Председник као национални симбол, своје уставне надлежности остварује независно од игре политичких странака. Његова оваква улога је профилисана још у парламентарној монархији.²⁵⁷ У складу са тим, председник као пасивна власт је само симболични носилац уставом прокламованих овлашћења и врши морални утицај, а не политички. Он делује слично онако како је својевремено још Волтер Беџхот описивао монарха у Британији, а чији описи *mutatis mutandis* важе и данас за „слабе“ председнике у парламентарним системима.²⁵⁸ У политичком смислу, најчешће ће се радити о лицима која су бивши политичари или то и нису, али који, свакако, немају никакве политичке амбиције.

Насупрот томе, његова улога се мора гледати из другачије визуре и у складу са тим дефинисати у оним уставним системима у којима постоји очигледна намера уставотворца да од овог органа створи активну власт и ефективног носиоца егzekутивних овлашћења.²⁵⁹ У складу са тим, у председничком систему је све теоријски и практично јасно. Шеф државе је шеф егzekутиве и следствено томе не постоји ни теоријска ни практична потреба да буде ограничен инкомпатибилитетом са чланством у политичкој странци. Делује како дилема не би требало да постоји ни у истинским полупредсед-

²⁵⁶ И. Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, 145-146.

²⁵⁷ *Исто*, 142.

²⁵⁸ J. Hartmann, U. Kempf, *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des höchsten Amtes*, Opladen, 1989, 11.

²⁵⁹ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 220.

ничким системима, у чијим оквирима је председник снабдевен значајним овлашћењима. Ту је кристално јасно да им је уставотворац наменио улогу саодлучиоца у оквиру извршне функције државне власти. Ово је нарочито појачано и начином њиховог избора од стране грађана чиме се председников положај додатно учвршћује.

Па, где заправо настаје проблем? Констатовали смо да он не би требало да постоји у оквиру чистих модела. Међутим, он настаје у оним системима у којима је положај председника недовољно јасно одређен и у оквиру којих се различитим решењима уноси додатна конфузија о томе какав би његов положај требало да буде. У оквиру њих, чини се као да уставотворац није довољно доследан или је можда и веома опрезан, познајући конкретна друштва, те у оквиру, у суштини парламентарног система, али не чистог, председника „снабдева“ и одређеним извршним овлашћењима, која превазилазе овлашћења шефа државе у парламентарном систему. Поред тога, а што је подједнако битно, председник кроз непосредан избор добија широки демократски легитимитет. Заједно са тим долази и искушење да шеф државе не остане изван политичких процеса, већ, супротно томе, да постане њихов учесник. Оваква појава је нарочито изражена у последњих сада више од 30 година у некадашњим земљама социјалистичке уставности у Европи. Основни проблем се огледа у томе што је организација система власти у источноевропским уставима развијена у више модалитета, који се тешко могу подвести под јединствену формулу,²⁶⁰ као што је случај и код нас. Различити су узроци, због чега се у новим демократијама тежи ка средњим решењима,²⁶¹ те у том смислу не смемо да будемо строги према тим уставотворцима, који заправо имају најбољу намеру, очување своје уставне грађевине, свесни на каквом тлу „граде“ своју „кућу“. Наиме, они свесно желе да ојачају улогу шефа државе, свесни крхкости демократија, те свих антагонизама у њиховим друштвима, изашлим из „шињела“ једнопартијског система и социјалистичке уставности. Закрепљивањем положаја председника, они желе да створе личност која ће омогућити функционисање државног механизма када владе и парламенти се „паралишу“. Неутрални председник, при таквим решењима, значи снажан, политички делатан председник, који ће, у зависности од конкретних околности, бити кадар да учествује у политичким процесима, а у

²⁶⁰ И. Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, 39; М. Деновић, *Положај шефа државе кроз призму односа овлашћења и начина избора са посебним освртом на Француску, Италију, Грчку, Хрватску и Србију*, *Сйрани љравни живоји*, 3/2015, 251-253.

²⁶¹ И. Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, 36.

интересу државе. Другим речима, ваљало би да се развеје илузија да неутралност значи и пасивност, јер то у данашњим државама и са том намењеном улогом није ни могуће.

У том контексту, све те односе лепо описује Петров који указује да су „за уставну равнотежу, више од неутралног председника неопходни јак председник, оперативна влада и репрезентативни парламент који узајамно сарађују. Треба још једанпут нагласити да модераторна власт, ако је уопште о њој реално говорити, не може бити неутрална, јер је политичка. Нема политичке власти, која је неутрална. Ако се и претпостави да је страначки неактиван председник републике представник свих грађана, он никако не може бити неутралан. Извориште његовог ауторитета налази се у вољи суверена, односно грађана – носилаца суверености, дакле, у политичкој вољи. Да би био неутралан, он би од те воље морао некако да буде „заштићен“, тачније, од ње дистанциран. Дакле, треба напустити идеју о неутралној власти непосредно или посредно изабраног председника републике, не само у Србији, него уопште. Њој је место у уџбеницима, а не у уставној норми и у уставном животу. Председник републике мора да буде мање или више активна политичка власт. Кад се то прихвати без лицемерја и илузија, а то је неопходно у државама попут Србије у којима уставне институције још увек „траже“ адекватно место и улогу у уставном поретку, биће могуће посветити се правим питањима уставне демократије и уставног инжењеринга. Како да власт шефа државе буде активна, али ограничена? Како да више власти буду активне, али да узајамно сарађују, не нарушавајући елементарне захтеве поделе власти? Најзад, како до уставне равнотеже између таквих власти у којој данас, чак ни уставносудска власт не може, колико год се покушавало, да побегне од компоненте квази-политичког у својој природи?“²⁶²

3.2. Неспособност функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци-пример Србије

Сагласно члану 115. Устава Републике Србије, председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност.²⁶³ Иста одредба се понавља и у Закону о

²⁶² В. Петров, О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији, 10-11

²⁶³ Чл. 115. Устава Републике Србије из 2006, *Сл. њл. РС* 98/06.

председнику Републике, где се додаје да је председник дужан да се у свему повинује прописима којима се уређује сукоб интереса при вршењу јавних функција.²⁶⁴ Дакле, ради правилног решења питања о инкомпатибилитету са чланством у политичкој странци, неопходно је одредити, шта се подразумева под појмом јавна функција, односно професионална делатност? У теорији се појам професионалне делатности посебно не дефинише, јер не изазива посебне недоумице. Под професионалном делатношћу се сматра редовно вршење одређеног занимања, на основу којег лице остварује право на зараду или приход и права из социјалног осигурања у најширем смислу. Слично, ни појам јавне функције не изазива посебне потешкоће. Каже се да, у „лексичком смислу, јавна функција означава деловање, делатност, дужност, службу, радњу, посао. У политичком језику, под функцијом се подразумева вршење одређене изборне јавне активности у политичкој организацији, представничком органу, радној организацији или управи. У правној науци, јавна функција се схвата као делатност, односно активност вршењем одређеног позива или службе, задатак или група задатака, улога или утицај који неко врши у државној власти, друштвеним односима или јавном животу и правосуђу. Јавна функција се не уговара, нити се стиче. Она се поверава избором или именовањем. Право избора, у зависности од функције, имају или грађани, или Народна скупштина, или скупштина аутономне покрајине, или скупштина јединице локалне самоуправе. Носилац јавне функције, без обзира на то да ли је изабран или именован, има мандат да врши јавна овлашћења.²⁶⁵

Позитивноправно гледано, што је и најбитније, појам јавне функције је раније био дефинисан Законом о Агенцији за борбу против корупције сагласно којем је јавна функција „функција у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органима јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација, чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна скупштина, а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката.“²⁶⁶

²⁶⁴ Чл. 9. Закона о председнику Републике, *Сл. њл. РС* 111/07.

²⁶⁵ З. Ивошевић, Правни положај јавних функционера, *Правни записи*, 1/2012, 90-91.

²⁶⁶ Чл. 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције, *Сл. њл. РС* 97/08, 53/10, 66/11, 67/13, 112/13, 8/15.

Такође, предвиђало се да функционер може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њеним активностима ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено. Функционер није могао да користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и сусрете које има у својству функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката. Изузетно, функционер је могао да користи јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности функционера.²⁶⁷ Тренутно је појам јавне функције у нашем праву дефинисан у Закону о спречавању корупције²⁶⁸ где је одређено да је јавна функција функција коју врши јавни функционер, те да је јавни функционер свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти. Поред тога, члан 50. став 1. Закона о спречавању корупције, прописује да јавни функционер, па и председник Републике може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима. Када се погледају појмови јавне функције, професионалне делатности, у оба решења, јасно је да чланство, односно руководећа позиција у политичкој странци нису нити јавна функција, нити професионална делатност и са те стране нема дилема да су те функције компатибилне са функцијом председника Републике. Поред тога, очито је и да Уставом и законом није забрањено кумулирање функције председника државе са чланством у политичкој странци. Чланом 55. Устава Републике Србије предвиђа се и које су јавне функције и делатности неспојиве са чланством њихових вршилаца у политичким партијама, али у те функције не спада функција председника Републике. Дакле, неспојиво је својство судије Уставног суда, судије, јавних тужилаца, Заштитника грађана, припадника полиције и припадника војске са чланством тих лица у политичкој странци.

²⁶⁷ Чл. 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције.

²⁶⁸ “Сл. гласник РС”, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022

3.3. Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци-упоредноправно

Разуме се, корисно је осврнути се и на решења у упоредном праву.²⁶⁹ Наравно, увек ваља да се има у виду да функционисање неког уставног и политичког система не зависи само од замишљеног уставног модела, већ његово остваривање зависи и од бројних других елемената.²⁷⁰ Када се погледа упоредноправно, на нивоу Европе, питања инкомпатибилитета председника у овој материји су решена на различите начине. Другим речима, „постоје различити примери уређења инкомпатибилитета - од устава који прописују изричите забране вршења политичких функција уз функцију шефа државе или, чак, и самог чланства у политичкој организацији, до оних устава, који не садрже ни тако стриктне ни тако експлицитне забране“.²⁷¹ У том смислу, сумарно гледано, могу се приметити три групе земаља. Прву групу сачињавају државе класичног парламентарног система, западне Европе. У оквиру њих је и улога председника тако постављена, да и поред постојања забране кумулације председничке функције и чланства у политичкој странци, систем тако функционише да питање непристрасности не долази на дневни ред. Другим речима, замишљени уставни систем се потпуно отелотворује у пракси. У оквиру прве групе, постоје и две источноевропске земље, које у оквиру парламентарног система, ипак, чини се за сваки случај, садрже одредбу о инкомпатибилитету. То су Мађарска и Естонија. У суседној Мађарској председник се бира у парламенту и има надлежности прилагођене класичном парламентарном систему. Члан 9. Устава председника дефинише као шефа државе, гаранта националног јединства и чувара демократског функционисања државне организације, док члан 12. предвиђа да председник не може да врши било коју другу државну, друштвену, економску и политичку функцију. У Естонији, где се председник одређује као шеф државе, који се бира у оквиру парламента, дужан је да током трајања мандата суспендује своје чланство у политичкој странци.²⁷² У ова

²⁶⁹ Видети и Д. А. Милић, 3-6.

²⁷⁰ D. Boban, Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj, *Analisi hrvatskog polipolitološkog društva*, 1/2007, 78.

²⁷¹ Д. А. Милић, 13

²⁷² Чл. 9. и 12. Устава Мађарске, https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016, чл. 77. и 84. Устава Естоније, https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015, 29. 05. 2024.

два случаја делује како у условима још увек крхких демократија постоји бојазан да би и председник у чистом парламентарном систему могао да „пожели“ више овлашћења, те одредбе о инкомпатибилитету служе да додатно учврсте замишљену уставну концепцију чистог парламентаризма.

У класичном парламентарном режиму председник је орган који је снабдевен у мањем степену демократским легитимитетом у поређењу са владом, јер га бира парламент, а не народ,²⁷³ као носилац суверености. Он као истинска модераторна власт у чистом парламентарном систему власти делује као што је некада и монарх у оквиру уставне монархије. Он је модераторна власт, али знатно ослабљена по два основа. Прво, шефови држава се не бирају непосредно, већ у оквиру парламента. Ипак, да би им се и у том случају обезбедио какав такав легитимитет, те да им се положај не би исувише ослабио, они се бирају у парламенту квалификованом већином или може да их бира посебно изборно тело. Друго, он није снабдевен значајним овлашћењима и више делује снагом свог ауторитета. Њихове функције су претежно протоколарног карактера, а уставна улога захтева да они буду описани „неутрални арбитри“ у односима између две политичке функције државне власти, као што су то парламент и влада.²⁷⁴ Примери оваквих држава су Немачка и Италија.

Конкретно, у Немачкој, иако Уставом није дефинисан као гарант националног јединства, пракса показује да немачки председник тако заправо врши своју функцију. У пракси се, а у складу са уставним решењима, немачки председник не бави креирањем политике. Супротно томе, наглашава се његова улога неутралне силе у арбитражу између различитих политичких снага.²⁷⁵ Занимљиво је да су на функцију председника у овој земљи бирани угледни политичари, али чији је зенит парламентарног деловања прошао, те они више немају политичку „тежину“. Ипак, они су својим ауторитетом могли да посредују у решавању неких питања.²⁷⁶ Имајући све то у виду и без обзира што се председник држи по страни од политике, пракса је показала да у јавности, а

²⁷³ Р. Марковић, *Извршина власти*, 160.

²⁷⁴ И. Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, 150-151.

²⁷⁵ T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, Munchen/Berlin 1957, 285, наведено према *Исџо*, 147, фн. 256. Председника Немачке бира посебна Федерална конвенција, коју сачињавају чланови Бундестага и једнаког броја чланова које бирају скупштине чланица федерације, на основу пропорционалног изборног система.

²⁷⁶ J. Hartmann, U. Kempf, 41.

захваљући његовом ауторитету, његова реч има „изнадпартијску“ тежину.²⁷⁷ Слично је и у Италији, где председник изражава државно јединство. У Италији су улога председника и његов уставни положај производи посебних историјских околности у изградњи државе и еволуцији тамошњег конституционализма.²⁷⁸ У тој земљи је изабран такав модел према којем председник заједно с Уставним судом врши надзорна, односно контролна овлашћења, делујући као „кочничар“ штетних процеса.²⁷⁹ У Италији, а имајући у виду историјат политичких криза у тој земљи, председник симболизује континуитет и моралну снагу државе у односу на захтеве политичких и интересних групација.²⁸⁰

Друга група су оне земље које се без икакве сумње, имајући у виду наум уставотворца, могу сврстати у земље полупредседничког система. У оквиру њих, примећујемо у пракси два начина примене онога што је уставом предвиђено. Први, према којем се председник у складу са уставним решењима понаша као делатна политичка власт. Други, по којем се председници и поред уставних могућности у пракси (само)ограничавају, те се на тај начин приближавају шефу државе у парламентарном систему власти. У Француској, која је земља модел полупредседничког система власти, традиција га обавезује на апсолутни инкомпатибилитет, што изабраног председника води у демисионирање са свих функција и послова, које је до избора на функцију имао.²⁸¹ Дакле, ситуација у Француској, према Уставу од 1958. и политичкој традицији је јасна. Инкомпатибилитет председника Републике је апсолутан и односи се не само на друге јавне функције или плаћене послове, него и на било какав партијски ангажман, што је и разумљиво, с обзиром на његову улогу арбитра у функционисању јавних власти. Међутим, интересантно је да је, осим Де Гола, на пример, Франсоа Митеран у својим јавним наступима знао да истиче да ће бити председник свих Француза, а никако представник једне партије²⁸², иако то није морао да чини. Међутим, и поред таквих тврдњи и жеља, пракса га је демантовала. Стога, и поред прокламоване жеље за надстраначношћу, он свакако није желео да се

²⁷⁷ *Исио*, 44.

²⁷⁸ D. Grubiša, 68.

²⁷⁹ *Исио*, 74.

²⁸⁰ Нпр. председник Пертини је доживљаван као омбудсман нације, J. Hartmann, U. Kempf, 135, 153; Председника Италије бира парламент на заједничкој седници двотрећинском већином, уз присуство уставом одређеног броја делегата из сваког региона.

²⁸¹ Д. А. Милић, 5

²⁸² J. Hartmann, U. Kempf, 101.

одрекне својих уставних овлашћења и да „кида“ везе са својом политичком странком. На крају, током свог мандата Митеран је избором поузданих страначких људи свима ставио јасно до знања да ће пресудно утицати на правац страначке политике.²⁸³ Могуће је да су овакви ставови појединих француских председника просто одраз укореењеног, традиционалног неповерења које Французи традиционално имају према политичким странкама. Са или без неповерења, политичка пракса, председника није „изместила“ изван политике. Међутим, у Европи постоје, у оквиру полупредседничких система, и примери према којима се председници заправо држе ванполитично, иако не постоји прописани инкомпатибилитет. Ови системи се у пракси претварају у парламентарне, али услед укореењеног схватања о улози председника, норма о инкомпатибилности није ни потребна. То су Аустрија и Исланд.

У Аустрији, иако се Уставом успостављају основне претпоставке за постојање активног шефа државе, председници су се задовољавали обављањем искључиво протоколарних овлашћења. Политичка пракса показује да је настала уставна конвенција према којој се председник не меша у свакодневни политички живот, већ је у обављању својих функција изнад страначких интереса.²⁸⁴ У аустријском Уставу се председник не дефинише као гарант јединства нације или томе слично, али у аустријској политичкој култури председник се схвата као гарант демократије, социјалне правичности и чувар Устава. Он представља и уједињује, контролише и даје легитимитет.²⁸⁵ Грађани Аустрије од њега очекују да буде изнад страначких интереса, да се бори за правичност и законитост и да у кризним ситуацијама буде одлучан.²⁸⁶ На Исланду се председник бира непосредно и он не може да буде члан парламента, нити може да обавља плаћену функцију за корист било које друге јавне власти или привредног субјекта. Председник ове острвске државе гледајући слово Устава располаже значајним овлашћењима. Међутим, у пракси их не користи, односно активан део егзекутиве представља Влада, док председнички избори имају изразито нестраначки карактер.²⁸⁷

У трећој групи земаља, а то су земље са чистим председничким системом власти, питање о инкомпатибилитету функције

²⁸³ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 104.

²⁸⁴ *Истио*, 179, 181.

²⁸⁵ J. Hartmann, U. Kempf, 179, 181.

²⁸⁶ *Истио*, 181.

²⁸⁷ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 196-198.

председника са чланством у политичкој странци се чини као депласирано. Довољно је само поменути САД као земљу која је модел председничког система власти и у којој је јасно да је председник, као шеф егzekутиве, заправо експонент политичке странке. Он функцију осваја на одређеном програму, којег ће највероватније и спроводити током трајања мандата. У овом систему, он је истовремено и на челу владе, односно на челу је читаве извршне функције државне власти.

За ову тему најинтересантнија је четврта група земаља, у коју спадају некадашње земље социјалистичке уставности из источне Европе. У оквиру ње предвиђа се парламентарни систем власти или систем који је на средокраћу између парламентарног и полупредседничког,²⁸⁸ у оба случаја са непосредним избором председника. Јасно је, политичка легитимација непосредно изабраног председника снажније може да утиче на остваривање његових уставних овлашћења. То све важи, чак и у случају да се претпоставе само традиционалне надлежности шефа државе, уз истовремено предвиђање његовог непосредног избора, јер се оправдано сматра да начин избора и легитимитет који он пружа неминовно мора да се одрази на његову позицију према законодавној и извршној власти.²⁸⁹ Тога су свесни и уставотворци, који покушавају да пронађу и примене „уставне формуле“ које ће представљати „осигурач“ читавог система. То средство је предвиђање инкомпатибилитета председничке функције са чланством у политичкој странци, а државе чији уставни садрже овакву одредбу су Албанија, Бугарска, Хрватска, Литванија, Северна Македонија и Румунија.²⁹⁰ Занимљиво је да је председник у Хрватској дужан да о томе обавести Сабор, док у Литванији суспендује своје активности у политичкој странци све до почетка изборне кампање за нови председнички мандат.

У сваком случају, као што и сваки „осигурач“ може да закаже, тако може да се дође до ситуације да се ова норма не примењује у пракси, о чему сведочи пример Румуније. Неспорно је да је сврха члана 84. румунског Устава којим се регулише питања инкомпатибилитета председничке функције са чланством

²⁸⁸ *Истио*, 246-248.

²⁸⁹ И. Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, 150.

²⁹⁰ В. чл. 95. Устава Бугарске, чл. 89. Устава Албаније, чл. 96. Устава Хрватске, https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2013, чл. 83. Устава Литваније, чл. 83. Устава Северне Македоније, https://www.constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011, чл. 84. Устава Румуније, 29. 05. 2024.

у политичкој странци омогућавање непристрасности председника.²⁹¹ Ипак, румунска пракса је показала да без обзира на уставне одредбе, норма не може да забрани председнику да буде симпатизер „своје“ политичке странке, односно да преко својих људи од поверења са њом одржава тесне везе, што је потврдио и Уставни суд у овој земљи. Такође, сви успешни кандидати за председничку функцију су били подржани од својих политичких странака, а тзв. независни кандидати никада нису имали шансе да успеју на изборима.²⁹² У румунској теорији се оваква забрана сматра за „мртво слово на папиру.“ Такође, истиче се и једна њена нелогичност. Наиме, уколико председник жели да се кандидује за још један мандат, уколико жели политички успех, морао би да буде подржан од стране, логично је, „своје“ политичке странке. У том случају, поставља се оправдано питање, шта је остало од прокламоване неутралности?²⁹³ Дакле, „одредба која тражи неутралност од председника који је донедавно био високо позиционирани функционер одређене странке или њен лидер, показала се као лоша у пракси, јер тешко да се може очекивати непристрасност од шефа државе, који располаже значајним овлашћењима и има могућност да њиховим коришћењем буде активни учесник важних политичких дешавања, што све говори да је тешко покидати везе са делатним механизмом функционисања представничких демократија, политичким странкама. Поврх свега, ваљало би да се нагласи и да је положај румунског председника, а гледајући целу групу наведених земаља, специфичан. Наиме, румунски уставни модел се у том дијапазону приближава полупредседничком систему, дајући председнику значајна овлашћења²⁹⁴. Стога, у Румунији имамо недоследност уставотворца у супротном смеру. Он са једне стране председнику додељује политичка, извршна овлашћења, док са друге стране жели да „поништи“ његову везу са политиком.

²⁹¹ O. Saramet, Head of state in Romania. Designation. Duration of mandate, *Bulletin of the Transilvania of Bratov Series VII: Social Sciences- Law*, 2/2014, 279.

²⁹² E. S. Tanasescu, The President of Romania or the slippery slope of a political regime, *European Constitutional Law Review*, 4/2008, 72.

²⁹³ Занимљив је и случај из једне ваневропске земље, Јужне Кореје. Наиме, тамошњи Уставни суд је у предмету импичмента председника Ро Мо-Хуна, а одсуству забране чланства у политичкој странци, утврдио да је председник и поред чланства дужан да поступа непристрасно, те да се приликом вршења председничке функције уздржи од изражавања те припадности. О томе М. Jashari, F. Mucaj, 83.

²⁹⁴ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, 246-248.

4. ФУНКЦИОНЕРСКА КАМПАЊА

Правна историја бележи прописе попут *Lex Sillia*, *Lex Calpurnia*, *Lex Acilia*, *Lex Tullia*, који су регулисали и злоупотребе од стране носилаца јавне власти, што нам указује да су различите форме злоупотреба јавне власти биле присутне кроз целу писану историју друштва.²⁹⁵ Конкретно, функционерска кампања се односи на злоупотребу јавних функција током изборне кампање и ваља је раликовати од појма државног маркетинга који се односи и на период изван саме кампање.²⁹⁶ Ваља напоменути, да је деловање јавних функционера у кампањама различито од земље до земље и добрим делом зависи и од њихове демократске политичке културе.²⁹⁷ Нормативно гледано, када је реч о функционерској кампањи у Србији, може се казати да смо решили претходно питање, а то је чињеница да председник Републике може да буде члан или функционер политичке странке, што потврђује и члан 50. став 1. Закона о спречавању корупције, према којем јавни функционер, па и председник Републике може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима. У том случају, поставља се питање, да ли и колико је ограничење постављено председнику приликом обављања ових активности?

Прво ограничење можемо да пронађемо у члану 50. став 2. поменутог Закона који прописује да јавни функционер не може да користи јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да за њих гласају на изборима, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, израда и подела рекламног материјала, брошура, лифлета и публикација, политичко оглашавање, истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке и консултантске

²⁹⁵ Према А. Stevanović, Normativni okvir Republike Srbije kojim je regulisano pitanje sukoba interesa - sa osvrtom na praksu Agencije za sprečavanje korupcije, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 2-3/2020, 76

²⁹⁶ J. Čolić, Sekuritizacija pandemije tokom predizborne kampanje u Srbiji 2020. godine, *Političke perspektive*, 1/2022, 88

²⁹⁷ D. Đ. Kovačević, Uloga medija u slobodnim i poštenim izborima – problem „funkcionerske kampanje“ u Srbiji, *Communication and Media*, 46/2019, 162

услуге и спровођење обука за страначке активности. Разуме се, сада се поставља питање, шта је то јавни ресурс?

Појам јавног ресурса се дефинише у члану 2. Закона о спречавању корупције као непокретност, покретна ствар и свако друго добро које је у јавној својини, односно у другом облику својине које користе органи Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, привредна друштва, установе и друге организације чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. У вези са тим, одредбом члана 50. став 3. Закона се предвиђа да изузетно од става 2. чл. 50. јавни функционер може да користи јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности јавних функционера.

Друго ограничење се предвиђа чланом 50. став 5. Закона о спречавању корупције, па се каже да јавни функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење тих јавних скупова и сусрета за јавно представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да за њих гласају на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе.

Уколико ову одредбу и забрану увежемо са претходном, лако ћемо да закључимо да јавни функционер, па и председник Републике нема право да користи јавне ресурсе онако како су дефинисани за страначку промоцију, те да користи функционерски ангажман у сврху промоције политичких странака, односно политичких субјеката. Такође, наведени чл. 50. ст. 5. Закона о спречавању корупције нам, уколико се пажљивије погледа, указује на двоструко својство које се стиче у истом лицу, председнику Републике, јавном функционеру. Наиме, јавни функционер може да наступа, јасно је, као функционер, али, и као политички делатник. Ове две функције се међусобно не искључују и како смо већ видели, оне су практично „срасле“. Но, како би се у току избора обезбедила правична изборна утакмица, јавни функционер јавне скупове на којима учествује *ex officio* не сме да користи у страначке сврхе. Ово је још један доказ, да без обзира, на важност политичких странака, оне нису државни органи и део државног апарата.

та, у уском, формалном смислу. Како би се олакшало разликовање између поступања лица у ова два својства Закон о спречавању корупције је у члану 50. став 4. предвидео је да је јавни функционер дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта. Непредочавање од стране јавног функционера саговорницима и јавности чији став износи представља кршење наведене одредбе и кажњиво је као и прекршај предвиђен чланом 103. став 2. Закона о спречавању корупције.

Неопходно је да приметимо да из свега наведеног јасно проистиче да Уставом и законима Републике Србије није забрањено да грађанин који обавља функцију председника Републике буде члан и функционер неке политичке партије, односно да учествује у активностима политичке партије, укључујући и предизборну кампању. Друго, важно је да се примети да законодавац покушава да разграничи делање лица у својству функционера, те лица које се налази у политичкој кампањи. У вези са тим, важно је и да уочимо да се у том смислу мора бити крајње реалан. Видели смо да политичке везе јавног функционера са политичком странком није ни могуће нормативно прекидати, а није ни потребно, јер би се тиме уништио делатни механизам представничке демократије. Такође, код обавезе функционера да јасно предочи у ком својству поступа, морамо и да будемо свесни да сами грађани веома тешко могу да одвоје та два својства у једној личности, па их доживљавају и као носиоце јавне функције, али и као страначке чланове или функционере. У вези са тим, делује ми да се намеће и решење дилеме која се створила у нашој јавности, а која се тиче додавања имена и презимена председника Републике називу изборне листе. Када погледамо целину нормативних решења, те начин функционисања представничке демократије, јасно смо утврдили да је тешко очекивати да сами бирачи не повежу одређену листу са председником Републике или другим високим функционером државе, носила она у називу његово име и презиме или не. Уједно, као што смо исто утврдили, председник се бира на непосредним изборима, уз потпору политичких странака, те је и очекивано да на некој другој врсти избора подржи своју политичку опцију, а како би заједно могли да спроводе политички програм који су кандидовали. Сасвим је друго питање, оно које се односи на чињеницу да би неко лице, са знатним политичким угледом, на тај

начин, могло да политички „погура“ на изборима своју политичку опцију. Свакако, то није недозвољено и спада у домен конкретне „политичке игре“ и расподеле политичке снаге у неком друштву. У сваком случају, тај домен политичког делања и односа снага политичких актера се не може и не сме уређивати правним нормама, већ једино политичком борбом самих такмаца у оквиру ње.

5. ЧЕСТА РАСПУШТАЊА ПАРЛАМЕНТА У СРБИЈИ-ОПРАВДАНО ИЛИ НЕ?

Тврди се да је процес структурне узурпације законодавне од стране извршне власти, који у протеклих неколико година узима све више маха у Србији, довео до потпуног нарушавања Уставом предвиђеног уређења власти, те да је парламент уместо контролора Владе претворен у пуког извршиоца њених директива, кроз јачање извршне власти и централизацију политичких странака.²⁹⁸ Када је реч о распуштању парламента, тврди се да се нестабилност парламентаризма у Србији одржава и кроз честе изборе на свим нивоима, као и непотпуне скупштинске циклусе, који знатно отежавају праћење и мерење учинка власти.²⁹⁹ Поставља се питање, да ли је заиста тако и да ли су оваква становишта оправдана?

Каже се да у Србији до превремених избора долази када Влада има јасну већину у парламенту, тј. не поставља се питање поверења Влади, уз постојање подршке шефа државе. Указује се да је распуштање тражено у повољном амбијенту за Владу, у циљу добијања већег броја гласова на изборима и продужењу трајања власти, као средство за учвршћивање власти, односно продужетак останка на власти.³⁰⁰ У том смислу се и проблематизује питање распуштања парламента у ситуацијама када озбиљан конфликт између парламента и владе заиста не постоји. Имајући то у виду, поставља се питање да ли распуштање парламента у том случају представља вршење уставних овлашћења највиших политичких органа власти или пак, њихову злоупотребу и непосредно изигравање „духа“ устава?³⁰¹

Нормативно гледано, Устав предвиђа решење на основу кога председник Републике може распустити Народну скупштину искључиво на образложени предлог Владе.³⁰² То значи да је постојање предлога Владе нужан процесни услов који мора бити испуњен да би председник Републике одлучио да ли ће одбити

²⁹⁸ Т. Тепавач, L. Glušac, *Narušavanje podele i ravnoteže vlasti: dominacija egzekutive u Srbiji*, https://rifdt.institfdt.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/2212/bitstream_7917.pdf?sequence=1, 30.05.2024., 84; Т. Тепавач, *Podela vlasti u ustavnom dizajnu i (ne)ravnoteža vlasti u praksi: slučaj Srbije*, https://rifdt.institfdt.bg.ac.rs/bitstream/id/10597/bitstream_10597.pdf, 16.06.2024.

²⁹⁹ *Истио*, 87

³⁰⁰ М. Пилиповић, 235-237

³⁰¹ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 1546-1549; К. Strøm, S. M. Swindle, 578

³⁰² Члан 109. став 1 Устава Републике Србије; Д. Симовић, *Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије*, 14

предлог Владе као неоснован или својим актом распусти Народну скупштину. Председник Републике је дужан да у року од 72 сата донесе указ којим на образложен предлог Владе распушта Народну скупштину или да Владу и јавност обавести о томе да не прихвата предлог. Разуме се, Влада има слободу да процени из којих је разлога политички целисходно председнику Републике поднети предлог за распуштање Народне скупштине имајући у виду да у Уставу нису наведени разлози због којих она то може да предложи.

Из целине оваквих решења неспорно може да се закључи да „без образложеног предлога Владе не може да буде ни распуштена легислатура, баш као што се парламентарни сазив не може распустити, уколико такву одлуку није донео председник Републике“. Важно је да се напомене да Устав не наводи разлоге због којих Влада може предложити распуштање Народне скупштине, што значи да је Влада слободна у изношењу разлога. Међутим, исто тако и председник Републике има слободу да прихвати или одбије Влади предлог. Јасно је да распуштање Народне скупштине искључиво зависи од одлуке председника Републике, односно његове оцене Владиног предлога.³⁰³ Другим речим, ствар је политичке процене Владе у ком ће друштвено-политичком моменту то учинити, те председника да ли ће тај предлог прихватити, с тим да председник Републике неће разматрати предлог Владе да се Народна скупштина распусти ако је Народној скупштини поднесен предлог да се Влади изгласа неповерење, ако Народна скупштина није прихватила Влади одговор на интерпелацију или ако је Влада поднела предлог да се гласа о њеном поверењу.³⁰⁴

Теоријски гледано, а имајући у виду и претходна уставна решења, код нас су и раније истицана мишљења да овакво институционално решење омогућава председнику Републике располагање неограниченим правом дисолуције. Павле Николић је, примера ради, такође сматрао да се у корист председника Републике установљава неограничено право распуштања скупштине, при чему се не може сматрати ограничењем да то врши на предлог Владе, јер је она саставни део егзекутиве.³⁰⁵ Са једне стране, у том смислу предлаже се и измена Устава у смислу да је потребно да се предвиди да Народна скупштина не може да буде распу-

³⁰³ Према, М. Пилиповић, 233

³⁰⁴ М. Андрун, 119

³⁰⁵ Према, Д. Симовић, Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије, 14

штена док не протекне најмање једна половина њеног мандата.³⁰⁶ Ипак, са друге стране, сматра се и да свако таксативно навођење тих разлога не би било у складу са природом и смислом механизма распуштања парламента. Другачије казано, не постоји савршен уставотворац који би методом таксативне енумерације у уставу обухватио апсолутно све разлоге који би у одређеном друштвено-политичком тренутку распуштање учинили оправданим и потребним. Свакако, што се теоријских решења тиче, разлози за распуштање парламента могли би се поделити на легитимне и нелегитимне. Легитимни разлози би постојали у ситуацијама када влада нема подршку парламента, када је председник у сукобу са парламентом па одлучи да га распусти не би ли решио тај сукоб, а такође и када дође до неподударања воља парламента и бирачког тела, те се превремени парламентарни избори намећу као једино могуће решење насталог политичког конфликта. Поред тога, легитимни разлози би постојали и у ситуацији када постоји потреба Владе да „пита“ грађане да ли су сагласни са досадашњим оствареним резултатима и правцем државне политике који се спроводи, али и када постоји сукоб између политичких партија које су на власти, те нема могућности успостављања стабилне парламентарне већине неопходне за формирање кохерентне владе. Нелегитимни разлози би постојали у ситуацији распуштања парламента без оправданог разлога, односно на основу самовоље председника Републике без неког конкретног и оправданог разлога, а такође и у ситуацији када нема образложења заснованог на правним аргументима, те ваљаним политичким проценама Владе.³⁰⁷

Када је реч о одговору на питање постављено на почетку овога дела, морамо, прво, да будемо свесни да су институти који би требало да доприносе одржавању равнотеже у систему власти изгубили значај због кога чине неизоставни део институционалне физиономије парламентаризма. Право распуштања парламента се од института који би требало да, као средство противтеже, заштити владу од хировите или нестабилне парламентарне већине, преобразило, добрим делом, у механизам владајуће политичке странке да одабере најпогоднији политички тренутак за расписивање нових парламентарних избора.³⁰⁸ Стога, иако литература о распуштању парламента нипошто није обимна, последњих година смо

³⁰⁶ М. Андрун, 117

³⁰⁷ *Истио*, 120

³⁰⁸ Д. Симовић, Узроци президенцијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији, 7

сведоци неколико занимљивих покушаја да се разуме овај феномен и његове импликације, уз напоре да се распуштање парламента схвати у политичким, „опортунистичким” терминима, односно да политички лидери „сазивају изборе када очекују победу“.³⁰⁹ Такође, сама начела парламентарне владе по својој природи врло еластична и променљива, су и битно различита зависно од усвојеног типа парламентаризма, односно разнородних облика парламентарне владе у појединим европским земљама.³¹⁰ На пример, енглеска уставна пракса показује да је распуштање парламента у тренутку погодном за освајање новог мандата потпуно легитимно средство политичке игре у тој држави. Са друге стране, Устав Француске Пете Републике ово овлашћење у потпуности препушта председнику Републике, који га остварује као своје самостално овлашћење, уз услов да се пре доношења одлуке консултује са премијером и председницима домова парламента. Другачије гледано, природа система власти у овој држави као и наглашен уставноправни положај шефа државе рефлектује се, дакле, и на концепт распуштања парламента, чинећи га уклопивим у такву уставну структуру.³¹¹

Дакле, у наше доба овако установљено право дисолуције се користи искључиво у ретким ситуацијама сукоба парламента и владе,³¹² онако како је идеално теоријски замишљено. У нашој правној теорији опредељен је став, са којим се слажем, да акт о распуштању парламента представља типичан политички акт, односно акт у којем политички елементи претежу над правним, те да као такав у потпуности измиче правној контроли.³¹³ Ратко Марковић додаје да он једино подлеже контроли целисходности која се постиже на изборима од стране бирачког тела, а након распуштања.³¹⁴ Такође, питања о духу устава и евентуалним злоупотребама су исувише флуидна и чини се да не узимају у обзир постојање реалног политичког живота, са политичким странкама и страначком дисциплином. Поред тога, ваља да се нагласи да у животу сваке државе постоје моменти и догађаји када је неоп-

³⁰⁹ K. Strøm, S. M. Swindle, 576

³¹⁰ М. Стефановски, Право дисолуције у нацрту устава комисије југословенских професора из 1920. године, *Анали Правној факултету у Београду*, 3/2019, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0003-2565/2019/0003-25651903032S.pdf>, 15.06.2024., 37

³¹¹ С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 1549

³¹² Д. Симовић, Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије, 14

³¹³ Слободан П. Орловић, Наташа Н. Рајић, Распуштање парламента-вршење или злоупотреба уставних овлашћења, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4/2018, 1546-1549

³¹⁴ Према, П. Штурановић, 142

ходно да о одређеним питањима или правцу политике буде питан носилац суверености, грађани. То је најдемократскији начин решавања одређених друштвених проблема и дилема. Другим речима, свака одлука о распуштању парламента доноси се када је по политичкој процени надлежних политичких органа целисходна у датом друштвено-политичком тренутку. Да ли ће се распуштање показати „исплативим“ за орган и политичке актере који су одлучили да распусте парламент зависи од свих фактора политичког процеса и укупне политичке климе у одређеној друштвеној заједници у одговарајућем политичком тренутку,³¹⁵ односно, на крају крајева, од воље грађана на изборима.

Када је реч о питању одговорности и праћењу учинка неке власти, односно да се то онемогућава честим изборима, чини се и да је овде дилема привидна. Наиме, уколико погледамо са друге стране, могло би да се закључи како распуштањем парламента, политички чиниоци који чине власт, заправо себе подвргавају одговорности, оној врховној, бирачког тела. У том смислу, бирачко тело има прилику да оцени њихов дотадашњи рад, те да им пружи или ускрати даље поверење. Поред тога, управо избори најбоље могу да буду делотворно средство за решавање политичких или друштвених тензија, те могу најбоље да пружи одговор на питање да ли позиција има подршку бирача за неке своје круцијалне политичке потезе. Карл Фридрих је тврдио да легитимитет почива искључиво на прихватању и подршци народа, односно да је воља народа магични извор све легитимне моћи. Према томе, они који управљају имају легитимитет ако су израз воље народа, односно ако уживају слободну подршку народа, то јест имају пристанак већине. Искуство показује да су избори оних који управљају кључни део механизма којим се постиже легитимитет.³¹⁶ Такође, у земљама парламентарног система у којима имамо потпуну хомогеност и неизмерно поверење између владе и парламентарне већине, надзор бирачког тела над парламентом може бити главна брана у борби против партократије. Међутим, овакво деловање бирачког тела својствено је зрелим парламентарним демократијама у којима народ пажљиво прати рад и залагања својих изабраних представника и санкционише на следећим изборима њихов немар и уочене грешке. У супротном, свако неодговорно деловање парламентарца

³¹⁵ М. Андрун, 127

³¹⁶ О. Р. Nikolić, S. D. Manojlović, Razvoj i funkcije parlamenta i njegov odnos prema izvršnoj vlasti u zemljama Evropske unije, *Strani pravni život*, 3/2022, 368

ће остати некажњено.³¹⁷ Но, то није проблематика правних норми, јер је одговорност владе пред парламентом правна одговорност, одговорност пред бирачима је ванправне природе са ванправним санкцијама, које се огледају прије свега у ускраћивању подршке бирача на наредним изборима.³¹⁸

³¹⁷ Б. Јовић, 272-273

³¹⁸ С. Пајић Шавија, Уставни положај владе у парламентарном систему власти, 250

6. ШЕФ ДРЖАВЕ И НАЧЕЛО ЛАИЦИТЕТА НА ПРИМЕРУ ЗАКЛЕТВЕ СА РЕЛИГИЈСКИМ ЕЛЕМЕНТИМА

Будући да је део јавне сфере, религија се неминовно сусреће са државом и њеним правним поретком.³¹⁹ Стога, требало би да се истакне како је историја великог броја правних институција прожета утицајем религије, или представља покушај њеног истискавања из државе и правног поретка.³²⁰ У сваком случају, чини се да су у људској историји религија и право нераздвојно повезани, јер и „када је право почело да се више везује за државу и да из ње извире, религија је још увек представљала важан ослонац недовољно јаком и организованом државном апарату: кроз запрећење религијским санкцијама обезбеђивало се поштовање правних норми које он сам прописује, а није у стању да их ефикасно спроводи. Бројни закони Старог века, али и они каснији, најчешће су се, на самом почетку текста, позивали на божанско порекло, вољу, инспирацију или диктат, придајући целокупном праву религијски карактер. Тенденција везивања права за религију се протеже све до модерних законодавстава, све до неуспелог Устава Европске уније, у чијем се припремању до последњег часа водила жестока борба хоће ли и он у преамбули садржити одредбу са инвокацијом Бога“.³²¹ У том смислу, специфичан је и однос заклетви са религијским елементима шефа државе, а у контексту схватања о односу религије и државе у оквиру савремених европских држава.

Заклетва у правним системима постоји већ вековима. Тврди се да су се „последњи, али и најупорнији трагови непосредног религијског утицаја на правне системе сачували у установи заклетве. Она је осведочена од времена првих кодификација у оријенталним правима“,³²² те се преко кодификација из Старог и Средњег века, одржала све до модерних права и постоји са својим религијским елементима и у најсекуларнијим државама.³²³

³¹⁹ Аутор је тему обрађивао и у М. Станић, М. Ђорђевић, Додир религије и секуларне државе-заклетва са религијским елементима председника и чланова парламената на примеру европских држава

³²⁰ В. Ђурић, Уставноправни модели односа између државе и црква и верских заједница у Европи, *Годишњак Факултета правних наука*, 1/2011, 140

³²¹ М. Станић, М. Ђорђевић, Додир религије и секуларне државе-заклетва са религијским елементима председника и чланова парламената на примеру европских држава, 743-745

³²² С. Аврамовић, Религија и право – заклетва у античком грчком судском поступку, *Зборник Майице Српске за класичне студије*, 13/2011, стр. 22-23.

³²³ *Истио*.

Поставља се питање, због чега је таква заклетва опстала упркос бројним преображајима права кроз векове? На њега не може да се одговори, без претходног дефинисања самог појма заклетве.

Заклетву је могуће дефинисати као „свечано обраћање Богу које тиме потврђује истинитост изјаве или озбиљност обећања, заједно са претњом божанском пресудом у случају неистините изјаве или кршења датог обећања“.³²⁴ Постоји више врста заклетви,³²⁵ а уопштено их можемо поделити у две велике групе. Прву чини доказна или асерторна заклетва док другу чини промисорна или заклетва лојалности. Доказну или асерторну заклетву полаже сведок пре свега у судском поступку, а када је дата, она представља јамство истинитог исказа сведока.³²⁶ Промисорном или заклетвом лојалности лице пре ступања на функцију обећава да ће функцију вршити по свом најбољем знању и умећу, те да ће у потпуности бити посвећен вршењу функције на коју је изабран. Приликом давања овакве заклетве често се обећава лојалност неком лицу, држави, документу, идеалу, или религији. Када се узме у обзир наведена подела, заклетва коју полажу носиоци највиших функција државне власти пре ступања на дужност је промисорна или заклетва лојалности.³²⁷

Уколико пажљиво погледамо наведену дефиницију заклетве, уочићемо два елемента која садржи религиозна заклетва. Први елемент је обраћање Богу, односно Боговима, а само такво обраћање потврђује озбиљност датог обећања, односно безусловну намеру да се оно испуни. Други елемент је постојање претње божанском пресудом у случају неиспуњавања преузетих обавеза. Када се мало пажљивије погледа може да се закључи како религиозна заклетва има сличну структуру као правна норма. Међутим, постоји једна битна разлика. Када је реч о правној норми, санкцију примењује држава, односно државни апарат принуде, док би са друге стране, код религиозна заклетве санкцију требало да изврши ауторитет изван државе. Разуме се, претња оваквом санкцијом требало би да има посве другачија дејства на религиозног у односу на нерелигиозног човека. У Старом веку „када је право почело да се више

³²⁴ *American Peoples Encyclopedia* 1956, према, К. Keskel, The Oath of Office, A Historical Guide to Moral Leadership, *Aerospace Power Journal*, 4/2002, 48.

³²⁵ В. С. Аврамовић; F. B. Jonassen, So Help Me?: Religious Expression and Artifacts in the Oath of Office and the Courtroom Oath, *Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal*, 12/2014, 310-311.

³²⁶ В. М. Миловић, Заклетва у Законнику о кривичном поступку, *Правни животи*, 9/2002.

³²⁷ В. F. B Jonassen, 310-311

везује за државу и да из ње извире, религија је још увек представљала важан ослонац недовољно јаком и организованом државном апарату: кроз запрећење религијским санкцијама обезбеђивало се поштовање правних норми које он сам прописује, а није у стању да их ефикасно спроводи“.³²⁸ У савременим државама то није случај, али је религиозна заклетва, ипак опстала. Питање је да ли у европским земљама постоји ова форма заклетве, а када је реч о шефовима држава и на који начин је таква форма помирена са слободом вероисповести која је предвиђена у уставима многих европских држава? Како бисмо одговорили на ова питања, прво морамо да се осврнемо на однос савремених држава и религијских заједница.

6.1. Модели односа државе и религијских заједница³²⁹

Сумарно гледано, државе имају различите политике према религијама, а у неким државама се тврди да их уопште и немају. У неким се чини да религија њима доминира, док у другима оне доминирају религијом. Остале су секуларне и одвојене су од религије. Разуме се да се ови односи мењају током времена. Неке државе којима је религија доминирала могу да постану строго секуларне и обрнуто.³³⁰ Начелно, „односи између верских заједница и државе могу бити засновани на ставу преплитања и ставу раставе. У оквиру ових начелних опредељења јављају се различити системи односа који варирају од умерених ка екстремним. Тако су на ставу преплитања засновани системи теократске државе, државне цркве и милета, док се став раставе испољава у облику агресивног секуларизма, строге одвојености и кооперативне одвојености између верских заједница и држав.“³³¹ Упоредно гледано, у европским земљама нема једнообразног модела односа између државе и цркава и верских заједница,³³²

³²⁸ С. Аврамовић, 22.

³²⁹ Видети више о томе у В. Цомић, Уставно-правни системи односа државе са црквама и верским заједницама у модерној државности, *Црквене студије*, 9/2012; В. Марковић, Појам секуларности-историјски, правни и аксиолошко-етимолошки аспекти, *Бојословље: оријан Православної бојословскої факултети у Београду*, 79/2/2020; В. Марковић, О јавним овлашћењима цркава и верских заједница у светлу Митровданског устава и Закона о црквама и верским заједницама, *Прилози државно-црквеном праву Србије*, 2022.

³³⁰ М. Troper, Sovereignty and laicity, *Cardozo Law Review*, 6/2009, 2561.

³³¹ Т. Маринковић, Прилог за јавну расправу о уставности Закона о црквама и верским заједницама, *Анали Правној факултети у Београду*, 1/2011, 377

³³² В. Ђурић, 143

те „постоје различити видови односа између државе и цркава и верских заједница. Они се крећу у широком луку, од релативно стриктне одвојености државе и цркава и верских заједница, али без изостанка веза и подршке, што је присутно у Француској и Холандији, до постојања државних цркава, или доминантних религија, као што је то случај у Уједињеном Краљевству, Данској и Финској.“³³³ Следеће је питање, шта конкретно обухвата принцип одвојености, односно да ли подразумева апсолутну и стриктну баријеру између државе и верских заједница, потпуну неутралност, немешање и изолованост једних од других, високи бедем раздвајања или дозвољава позитивну, конструктивну сарадњу у пословима од заједничког интереса? Као одговор, могло би се рећи да је у већини европских правних система доминантна идеја одвојености државе и верских заједница, али таква која подразумева њихову међусобну везу и сарадњу. Вели се да је „у целокупној Европској унији сарадња између државе и верских заједница правило... Кооперација је данас кључни појам³³⁴ у односима између цркве и државе у државама Европске уније, а после пада комунистичког режима, у целој Европи“.³³⁵

Дакле, одвојеност државе и цркве не подразумева, сама по себи, стриктну неутралност и развојеност компетенција, већ укључује и тзв. кооперативну одвојеност, модел све распрострањенији широм Европе (Немачка, Аустрија, Белгија, Шпанија, итд.), у коме се државно и црквено законодавство и активности вишеструко преплићу и допуњују.³³⁶ У складу са тим, многи су уставотворци уважили шири друштвени значај реалног међусобног утицаја између државне власти и религијских организација.³³⁷ Преовлађујућа идеја одвојености државе и верских заједница³³⁸ данас подразумева њихове међусобне односе и садејство, што је у Европи нарочито присутно након слома реалсоцијализма.³³⁹

³³³ В. Ђурић, Законско уређивање правног положаја цркава и верских заједница у Републици Србији, http://icl.iup.rs/1230/1/Sveske_za_javno_pravo_broj_13_43-55.pdf, 16.06.2024., 4

³³⁴ М. Станић, М. Ђорђевић, 744

³³⁵ S. Ferrari, *The Pattern of Church and State Relations in Western Europe*, Maryland 2001, 59–60, према, С. Аврамовић, 296

³³⁶ *Исио*.

³³⁷ В. Петров, В. Микић, Начело лаицитета у савременој уставности, *Религија-иолиитика-право*, Београд – Будва, 2015., 637.

³³⁸ Д. Симовић, Европски уставни модели односа државе и цркве, *Религија-иолиитика-право*, Београд – Будва, 2015., 723.

³³⁹ S. Ferrari, 59–60, према: С. Аврамовић, 296; В. Петров, М. Станић, Религијски елементи у преамбулама устава : са посебним освртом на европске земље, 341-342

Другим речима, секуларизација се може посматрати као затварање религије искључиво у црквене институције ван јавног живота, уз немешање у однос цркве и грађана чије је право на вероисповест загарантовано. Међутим чини се да је такво мишљење погрешно, јер се секуларизам састоји у одвајању државе од религије, али нема за циљ да искључи религију из друштва, већ напротив, он подстиче да се религија третира као и други елементи друштва. Чињеница да држава води дијалог са црквама, ни на који начин није у супротности са секуларизмом, већ напротив, секуларизам је одувек замишљен као инструмент мирења, усмерен на сарадњу цркве и државе за добробит свих.³⁴⁰ У вези са тим, наводи се да „секуларна држава није непријатељски настројена према религијама. Секуларна држава не проглашава било коју религију као исправну или не промовише учења било које религије, а свакако не установљава неку званичну религију под својом јурисдикцијом. Држава нема потребе да се потпуно одвоји од религије“.³⁴¹ Непризнавање или неприхватање цркве од стране државе не подразумева да држава нема или не жели да има односе са религијама.³⁴² Са друге стране, у Европи, чак и кад се установљава државна религија, то је формалног, церемонијалног карактера и нема утицаја на јавни живот, јер остале верске заједнице нису дискриминисане.³⁴³ У том смислу, можемо да се осврнемо на пример Грчке, где се Уставом од 1975. године установљава да је Источно православна црква Христа преовлађујућа религија у држави, те да она представља посебан интерес за државу, али да се води рачуна да се не угрози једнакост осталих цркава. Појмом преовлађујуће религије се утврђује да је православна вера званична државна религија у Грчкој, али то не претпоставља да је она доминантнија у односу на друге вероисповести.³⁴⁴ Као и у другим државама, однос између државе и цркве у Грчкој резултат је посебног историјског развоја. Наиме, од стицања независности 1831. године у Грчкој је започело развијање посебног модела односа између државе и цркве који је резултирао постојањем снажних веза између државе и Православне цркве. Важећи грчки Устав од 1975. године

³⁴⁰ О. Николић, *Држава, црква и слобода вероисповести*, Београд, 2022., 26

³⁴¹ R. Blackford, *Freedom of Religion and the Secular State*, Malden, Oxford, Chichester, 2012., 57; М. Станић М. Ђорђевић, 745

³⁴² О. Николић, *Држава, црква и слобода вероисповести*, 25

³⁴³ Д. Симовић, *Европски уставни модели односа државе и цркве*, 723

³⁴⁴ О. Николић, *Држава, црква и слобода вероисповести*, 22

прихвата такав модел.³⁴⁵ Посебан третман који држава пружа Грчкој православној цркви није усмерен према индивидуама и стога је, према неким ауторима у складу са начелом једнакости, јер би у противном такав третман значио дискриминацију грчких грађана на основу вероисповести. Иако је православна вера преовлађујућа у Грчкој, а Православна црква у доминантном положају, одређене повластице уживају и остале цркве и верске заједнице.³⁴⁶

6.2. Заклетве шефа државе са религијским елементима на примеру европских држава

Заклетве шефа државе са религиозним речима постоје у различитим крајевима Европе. Видели смо да оне постоје у земљама које су биле некада део комунистичког блока, као и у западноевропским државама. Када је реч о заклетви председника Аустрије, решење је такво да он полаже пре ступања на дужност заклетву у којој нису садржани било какви религијски елементи. Текст заклетве председника Републике је следећи:

„Свечано обећавам да ћу верно поштовати Устав и све законе Републике и да ћу обављати своју дужност по свом најбољем знању и уверењу.“

Међутим, уколико то жели председник може да дода и религијски део.³⁴⁷

У Грчкој, Уставом се предвиђа да ће председник пре ступања на дужност положити заклетву, чији је текст предвиђен Уставом и гласи:

„Кунем се у име истобитне и недељиве Свете тројице да ћу се придржавати Устава и закона, да ћу се бринути за њихово верно поштовање, да ћу бранити државну независност и територијални интегритет земље, да ћу штитити права и слободе Грка и да ћу служити општем интересу и напретку грчког народа.“³⁴⁸

³⁴⁵ В. Ђурић, Уставноправни модели односа између државе и црква и верских заједница у Европи, 147

³⁴⁶ *Исто*, стр. 148

³⁴⁷ В. Чл. 62. Устава Аустрије, https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf, 04.07.2024.

³⁴⁸ В. чл. 33. Устава Грчке, https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008.pdf, 04.07.2024.

У Ирској председник приликом ступања на дужност полаже заклетву са религијским елементима на дужност, а текст заклетве гласи:

„У присуству свемогућег Бога свечано и искрено обећавам и изјављујем да ћу поштовати Устав Ирске и њене законе, да ћу испуњавати своје дужности верно и савесно у складу са Уставом и законима и да ћу ставити све моје способности на услугу и добробит народа Ирске. Нека ме Бог води и одржи ме.“³⁴⁹

Устав Пољске гарантује да ће цркве и остале верске заједнице имати једнака права, а свакоме се гарантује слобода вероисповести.³⁵⁰ Такође, у преамбули се помиње Бог.³⁵¹ Када је реч о заклетви председника Републике, пре ступања на дужност изговара свечани текст који не садржи било какве религиозне елементе. Председник Пољске изговара следећи текст:

„Заклињем се да ћу бити веран одредбама Устава, да ћу чувати достојанство нације, независност и безбедност државе, као и да ће добро отаџбине и просперитет њених грађана заувек остати моја врховна обавеза.“

Међутим, уколико то жели председник може да дода реченицу: „Тако ми Бог помогао“.³⁵²

У Румунији је Уставом забрањена било каква дискриминација због нечијих верских уверења. Прописује се и да нико не може бити приморан да прихвати неку религију која је у супротности са његовим уверењима. Председник Румуније полаже заклетву која се завршава речима:

„Свечано се заклињем да ћу посветити сву своју снагу и најбоље од мојих способности за духовно и материјално благостање румунског народа, да ћу се придржавати Устава и закона земље, да ћу бранити демократију, основна права и слободе мојих сународника, румунску сувереност, независност, јединство и територијални интегритет. Тако ми Бог помогао.“

Занимљиво је да се у Уставу Румуније не предвиђа могућност да председник приликом давања свечане изјаве изостави наведени део са религиозним елементима.³⁵³

³⁴⁹ В. чл. 12. Устава Ирске, https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2019.pdf, 04.07.2024.

³⁵⁰ В. Чл. 25., 53. Устава Пољске, https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf, 29.08.2023.

³⁵¹ В. Преамбулу Устава Пољске.

³⁵² В. Чл. 130. Устава Пољске

³⁵³ В. Чл. 4, 29, 82. Устава Румуније, https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf, 04.07.2024.

Основним законом СР Немачке се штити слобода вероисповести, а чланом 33. је предвиђено да ће сви имати једнак приступ јавним функцијама, без обзира на њихова религијска уверења.³⁵⁴ Основни закон као „једно од основних права гарантује право верске слободе, односно слободу веровања, слободу савести, слободу религиозних и филозофских убеђења, као и право свакога да упражњава своју религију без ометања“.³⁵⁵ Председник изговара текст заклетве који гласи:

„Заклињем се да ћу посветити све своје напоре за добробит немачког народа, да ћу промовисати њихово благостање, штитити од сваке штете, подржати и бранити Основни закон и законе Федерације, обављати своје дужности савесно и праведно. Тако ми Бог помогао“.

Председнику је дата могућност да религиозне елементе, односно последњу реченицу изостави.³⁵⁶

Уставом Хрватске је предвиђено да су све верске заједнице једнаке пред законом и да су одвојене од државе. Такође, верске заједнице су слободне, у складу са законом, да јавно обављају верске обреде, оснивају школе, факултете, друге заводе, социјалне и добротворне установе, те да управљају њима, а у својој делатности уживају заштиту и помоћ државе.³⁵⁷ Председник Републике полаже заклетву, која гласи:

„Заклињем се својом чашћу да ћу дужност председника Републике Хрватске обављати савесно и одговорно, на добробит хрватског народа и свих хрватских држављана.

Као хрватски државни поглавар:

- држаћу се Устава и закона,
- бринути се за поштовање уставноправног поретка Републике Хрватске,
- бдети над уредним и праведним деловањем свих тела државне власти,
- чувати независност, опстојност и јединственост државе Хрватске.

³⁵⁴ В. Основни закон СР Немачке, https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf, 04.07.2024.

³⁵⁵ В. Ђурић, *Слобода вероисповести у јуриспруденцији европских уставних судова*, Београд, 2012., 8.

³⁵⁶ В. Чл. 56. Основног закона СР Немачке.

³⁵⁷ В. Чл. 41. Устава Хрватске, https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2013.pdf, 04.07.2024.

Тако ми Бог помогао“.³⁵⁸

Оно што је заједничко свим овим заклетвама је то да оне постоје у европским државама, које су у највећем броју секуларне. Дакле, оваква заклетва опстаје у државама које не признају никакву религију као државну. Посве је логично да се председници обавезују да ће поштовати устав и правни поредак у целини. Уосталом, они врше државну функцију. Чини се да је управо њена функција допринела њеној постојаности. Она се не уклања из правног поретка, пошто представља још једно средство да се обезбеди поштовање конкретног правног поретка и делање за добробит целе земље. Нарочито, добија на важности уколико се ради о држави у којој религија врши снажан утицај на свакодневни живот њених становника, без обзира на одвојеност државе и цркве. Може да се очекује да ће носилац неке јавне функције, а који је дубоко религиозан, свакако имати на уму дату заклетву приликом вршења своје функције. На њега ће она имати позитивно дејство и утицаће да своју функцију врши по свом најбољем знању и умећу, старајући се о општој добробити. Корист од тога ће имати цела држава. У складу са тим шеф државе би могао и да „уметне“ својевољно одређене елементе религиозног карактера у заклетву и да они не наруше прокламовану секуларност. Може се отићи и корак даље, те исто право признати и хипотетички гледано, и шефу државе који припада некој мањинској верској заједници, уколико је реч о религиозном човеку, кога ће такав елемент само додатно мотивисати да своју функцију обавља по свом најбољем знању и умећу.

³⁵⁸ В. Чл. 49. Закона о избору председника Републике Хрватске, *Народне новине*, бр. 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14, <https://www.zakon.hr/z/358/Zakon-o-izboru-Predsjednika-Republike-Hrvatske>, 04.07.2024.

7. ЗАКЉУЧАК

Сматра се да митровдански уставотворац, у основи, није отклонио грешке које су постојале у Уставу од 1990. године, кад је у питању институција шефа државе тако да је он и поред непосредног легитимитета остао ускраћен за многобројна овлашћења.³⁵⁹ Постоје схватања према којима је такво решење незадовољавајуће, те се предлаже да се уподоби начин избора председника Републике са његовим овлашћењима.³⁶⁰ Поред веома високог нивоа легитимитета,³⁶¹ један сасвим практичан аспект и последица непосредног избора председника Србије, јесте и политичка привлачност такве позиције, чак и када она не располаже посебно великим овлашћењима. Председник је „видљив“, народ је гласао за њега лично, именом и презименом, што има изузетну политичку тежину и носи са собом јак потенцијал, који у комбинацији са одређеним другим факторима и политичким околностима може довести до фактичког „нарастања“ улоге и снаге функције председника Србије далеко изнад онога на шта указују чланови Устава који се баве његовим надлежностима. Уставни текст једне земље својим намерним или случајним пропуштањима може често детерминисати реалан изглед уставноправног система подједнако, а можда и више него експлицитним нормама који у њему стоје.³⁶²

Уставотворцу су потенцијално на располагању два модела за унапређење институционалне физиономије председника Републике, како се и предлаже у нашој теорији. Једноставнији начин је промена избора председника Републике који би подразумевао прихватање чистије варијанте парламентаризма. Губитком непосредног политичког легитимитета услед избора од стране парламента председник Републике би, са постојећим делокругом овлашћења, био лишен ефективног утицаја на свакодневне политичке процесе. То би постала искључиво репрезентативна и симболичка функција.³⁶³ Председник Републике би са постојећим делокругом овлашћења неминовно постао пасивни део егzekутиве лишен ефективног утицаја на свакодневне политичке процесе. Међутим,

³⁵⁹ М. М. Ракић, Г. М. Буцак, 262-263.

³⁶⁰ М. Деновић, 251-253

³⁶¹ М. Ђорђевић, *Сусјензивни вејо љредседника рејублице* 141

³⁶² *Исјо*, 141

³⁶³ Д. Симовић, Узроци президенцијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији, 14

ова варијанта је „заводљива“, те се може сматрати лошим институционалним избором у амбијенту високофрагментисаног страначког система и нестабилних политичких прилика. Уставни систем би на тај начин остао без корективног механизма који је у стању да представља адекватну и делотворну противтежу парламенту у коме по правилу доминирају нестабилне и крхке већине. У још увек младим демократским посткомунистичким системима неопходно је да постоји власт изван представничког тела са независним политичким легитимитетом која ће представљати потенцијалну равнотежу парламенту и располагасти институционалним механизмима његовог зауздавања.³⁶⁴ Поред тога, слаб председник, подређен парламенту, са радикално ограниченим ауторитетом, је концепт који се чини супротан нашој уставној традицији, компаративном искуству сличних земаља и актуелним политичким околностима у Србији.³⁶⁵

Поред тога, предлаже се и други пут хармонизовања институционалне физиономије председника Републике Србије, који би подразумевао проширивање делокруга његових овлашћења. Каже се да „ма колико то у први мах могло звучати апсурдно, делотворна брана хиперпрезидентијалистичкој пракси би могло бити снажење његовог уставноправног положаја, односно довођења у склад непосредног политичког легитимитета којим располаже и уставних овлашћења“.³⁶⁶ У том смислу се закључује да, „иако је Влада одблесак парламентарне већине, њу је било потребно, у интересу уравнотежавања власти, чвршће везати у функционалном смислу за председника Републике, не дирајући при том у инструменте парламента којима активира њену политичку одговорност. Пропусти оба српска устава су што то нису учинили. Председник Републике је у оба српска устава остао ускраћен за многа овлашћења која су природна последица његовог непосредног избора. Устав Пете Републике је ту погодио суштину ствари. Председник Републике у два српска Устава морао би попут француског имати већа овлашћења у спољној политици. Требало му је дати право не само да именује мандатара за састав владе него и да именује владу, а она тек потом да тражи поверење Народне скупштине.

³⁶⁴ Д. Симовић, Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије, 19

³⁶⁵ О. Вучић, Position and Functions of State Sovereign (Head of State), *Facta Universitatis*, 1/2004, 44.

³⁶⁶ Д. Симовић, Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије, 19

Уопште председник Републике је требало да буде истински шеф владе³⁶⁷.

По свему судећи, изгледа да је треће становиште најцелисходније, те да можда ништа и не би требало да се мења, а када је реч о положају председника Републике у нашем уставном систему. Који су разлози за овакво резонување? Прво, ваљало би да се постави питање, који су разлози „нагнали“ уставотворца да предвиди једно овакво решење, које имплицира да клатно може да се помера од немоћног до свемоћног председника? У одговору на ово питање, може да се пође од аргумента који се односи на традицију. Тај аргумент је, разуме се, битан, али не толико. Чини ми се да је важнији онај који се односи на намеру уставотворца да председник послужи као какав „осигурач“ крхког и фрагментираног система у некадашњој земљи социјалистичке уставности. Оваква улога председника је несумњиво веома важна, јер корисно је имати још једног актера на уставно-политичкој сцени који ће давати додатни замајац државном животу. Имајући то у виду, чини се да би први предлог, о претварању делатног председника у председника који је „невидљив“, био одвећ непрактичан. Њиме бисмо решили један проблем, али бисмо потенцијално „отворили“ много већи. На тај начин бисмо у намери да смиримо различите критике увели могућност да се систем паралише и буде неделатан. Практично, тежећи теоријско чистим моделима бисмо унели могућност практичних проблема. Ту бисмо могли да се вратимо на питање традиције и чињеницу да не успева свако решење, свако „семе“ на и у свакој земљи. Када је реч о другом решењу, оно опет иде на другу страну и ствара јединог и омпотентног председника. Практично, оно би ишло за тим да потпуно поништи улогу Владе. Практично, у том случаја, Влада би увек и искључиво била у сенци председника. Стога, чини ми се да је овакво, садашње, решење сасвим одговарајуће за прилике у нашој земљи. О његовим изменама би могло да се говори тек када се саме околности промене. У међувремену, ваљало би да се навикнемо и да уживамо у вишеструким опцијама функционисања осовине Влада-председник, а све у сврху омогућавања да систем континуирано функционише. Такође, на уму би требало да имамо још једну, веома битну ствар, а која се тиче делања читавог система. Наиме, уместо инсистирања на мењању саме норме, која би,

³⁶⁷ Р. Марковић, Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. Године, *Два века српске уставности*, Београд, 2010, 33

извесно је, довела до лошијег решења, ваљало би да се инсистира на настојању промене образаца делања политичких актера. За измену тих образаца потребан је дужи период времена, а они се тичу рада на самој демократској политичкој култури, те на односу позиције и опозиције, односно ваљаном функционисању страначког система, те успостављању принципа правне и ванправне политичке одговорности. У том случају, овакво решење ће добити своју квалитативну пуноћу, на ползу свих грађана наше земље.

ДОМАЋА ЛИТЕРАТУРА

- Аврамовић Д., Увођење ванредног стања према Уставу Републике Србије из 2006. године, *Наука, безбедности, полицаја*, 2/2010
- Аврамовић С., Религија и право – заклетва у античком грчком судском поступку, *Зборник Мајнице Српске за класичне студије*, 13/2011
- Андрун М., Распуштање парламента према Уставу Републике Србије од 2006. године: нека отворена питања, *Архив*, 3/2023
- Буцак Г., Полупредседнички систем као модел хоризонталне организације власти, <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/6.pdf.pdf>, 30.05.2024.
- Вучић О., Position and Functions of State Sovereign (Head of State), *Facta Universitatis*, 1/2004
- Вучић О., *О заштити права*, Београд, 2010.
- Вучковић Ј., Уставни принцип поделе власти и глобализација, *Зборник радова Правног Факултета у Нишу*, 76/2017, <http://160.99.61.8/files/zbornik/sadržaj/zbornici/z76/07z76.pdf>, 27.05.2024.
- Галић Б., *Погледа власти у Уставу Републике Србије из 2006. године-кључни принципи организације власти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2018.
- Goati V., *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007.
- Голић Д. П., Уставноправни положај председника Републике Српске у светлу упоредног права, *Страни правни животи*, 2/2021
- Голић Д., Председник Републике на размеђу парламентарног и полупредседничког система, *Култура полица*, посебно издање, 2/2021
- Деновић М., Положај шефа државе кроз призму односа овлашћења и начина избора са посебним освртом на Француску, Италију, Грчку, Хрватску и Србију, *Страни правни животи*
- Димитријевић Н., Идеолошки основи америчког конституционализма, *Политичка мисао*, 03/1987, <https://core.ac.uk/download/pdf/19543162.pdf>, 27.05.2024.
- Дмичић М., Пилиповић М., Моћ органа извршне власти и остварење правне државе-нормативно и стварно, *Владавина права и правна држава*, 2014.
- Ђорђевић А., Начин избора председника Републике Србије-актуелна питања уставне реформе, *Српска политичка мисао*, 2/2017

- Ђорђевић М., Председнички систем и президентијализам у Европи, *Упоредноправни изазови у савременом праву – In memoriam др Стефан Андоновић*, Београд, Крагујевац, 2023.
- Ђорђевић М., Неки номотехнички пропусти регулативе функције председника Републике у Уставу Србије, *Годишњак факултета правних наука – АПЕИРОН*, 10/2020
- Ђорђевић М., *Суштински већи председника републике*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Београду, 2020.
- Ђорђевић М., Станић М., Проглашење ванредног стања у Републици Србији услед пандемије Ковида 19, *Пандемија Ковида 19: правни изазови и одговори*, Београд, 2021
- Ђорђевић С., Уставно решење посланичког мандата у Србији, *Гласник права*, 1/2010
- Ђурић В., Законско уређивање правног положаја цркава и верских заједница у Републици Србији, http://ricl.iup.rs/1230/1/Sveske_za_javno_pravo_broj_13_43-55.pdf, 16.06.2024.
- Ђурић В., *Слобода вероисповести у јуриспруденцији европских уставних судова*, Београд, 2012.
- Ђурић В., Уставноправни модели односа између државе и цркава и верских заједница у Европи, *Годишњак Факултета правних наука*, 1/2011
- Ивошевић З., Правни положај јавних функционера, *Правни записи*, 1/2012
- Јанковић Д., *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд
- Јовановић М., Изборни и партијски систем у функцији президентијализације парламентаризма у Србији, https://www.fcjr.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milan_Jovanovic1.pdf, 31.05.2024.
- Јовановић П., Уставно-правни положај председника Републике Србије у компаративној перспективи, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2007
- Јовановић С., *Држава*, Београд, 1990.
- Јовановић С., *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914.
- Јовић Б., Однос законодавне и извршне власти-моћ парламента и одговорност владе, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 82/2019

- Јовичић М., *Устав и уставност, О уставу*, изабрани списи, књига 3, Београд, 2006.
- Ковачевић Д. Ђ., *Улога медија у слободним и поштеним изборима – проблем „функционалне кампање“ у Србији*, *Communication and Media*, 46/2019
- Корhec Т., *Уставно начело поделе власти – законодавна власт, извршна власт и положај политичких странака у Републици Србији*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Tamas_Korhec1.pdf, 31.05.2024.
- Крстић З., *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Београд, 2008.
- Лукић Р., *Политичке странке*, Београд, 1966.
- Манојловић С., *Јавноравни субјективитет и овлашћења политичких странака у либералној демократији*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, 2021.
- Манојловић С., *Неформалне промене Устава Републике Србије – између нужности, еволуције и злоупотребе*, *Reviziona vlast u Srbiji, Proceduralni aspekti ustavnih promena*, Сарајево 2017.
- Манојловић С., *Политичке странке у савременој демократији – појам и елементи*, *Страни правни животи*, 3/2023
- Маринковић Т., *Границе слободe политичког удруживања*, Упоредно-теоријска студија, Београд, 2014.
- Маринковић Т., *Прилог за јавну расправу о уставности Закона о црквама и верским заједницама*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2011
- Марковић В., *О јавним овлашћењима црква и верских заједница у светлу Митровданског устава и Закона о црквама и верским заједницама*, *Прилози државно-црквеном праву Србије*, 2022.
- Марковић В., *Појам секуларности-историјски, правни и аксиолошко-етимолошки аспекти*, *Богословље : орган Православне богословске факултета у Београду*, 79/2/2020
- Марковић Г., *Избор и одговорност шефа државе*, *Компаративна анализа уставних рјешења у бившим југословенским земљама*, *Правна ријеч*, 31/2012
- Марковић Р., *Извршна власт*, Београд 1980.
- Марковић Р., *Моћ и немоћ председника Републике Србије*, *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4/2004

- Марковић Р., Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. Године, *Два века српске уставности*, Београд, 2010.
- Марковић Р., *Уставно право*, Београд, 2011.
- Микић В., *Амерички председник као шеф дипломатије и врховни зајоведник*, Београд, 2017.
- Микић В., Нормативна анализа положаја председника Републике и форме прећутне президентијализације уставног уређења у Републици Србији, http://www.fcjr.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladimir_Mikic8.pdf, 31.05.2024.
- Микић В., *Појмовник европске уставности*, Београд, 2022.
- Милић Д. А., Да ли су инкомпатибилне функције шефа државе и председника политичке странке – уставноправни положај председника Републике Србије?, http://www.fcjr.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dejan_A_Milic2.pdf, 31.05.2024.
- Миловић М., Заклетва у Законику о кривичном поступку, *Правни живои*, 9/2002
- Милосављевић Б., Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије, *Правни зајиси*, 1/2012
- Николић О., *Држава, црква и слобода вероисповести*, Београд, 2022.
- Николић О., Председник републике у парламентарном режиму, *Правни живои: лист за правна питања и праксу*, 12/2012
- Nikolić O. P., Manojlović S. D., Razvoj i funkcije parlamenta i njegov odnos prema izvršnoj vlasti u zemljama Evropske unije, *Strani pravni život*, 3/2022
- Орловић С. П., Рајић Н. Н., Распуштање парламента-вршење или злоупотреба уставних овлашћења, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2018
- Орловић С. П., Уставни положај председника Мађарске и председника Србије, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Нови Сад, 2013.
- Орловић С. П., Шеф државе у Србији-краљ наспрам председника републике, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2016
- Орловић С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008.

- Орловић С., Председник Републике: конституционално-институционалне дилеме, *Годишњак Факултета политичких наука у Београду*, Београд 13/2015
- Османлић И., Parliamentarism and current systems of division of state government, *Универзитетска мисао-часопис за науку, културу и умјетност*, 21/2022, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1451-3870/2022/1451-387022211520.pdf>, 30.05.2024.
- Острогорски М., *Демократија и политичке партије*, Београд, без године издања
- Пајванчић М., *Изборно право*, Нови Сад, 2008.
- Рајванчић М., *Parlamentarno pravo*, Београд, 2008.
- Пајић Шавија С., Распуштање парламента у уставима европског парламентаризма, *CIVITAS*, 5/2013
- Пајић Шавија С., Уставни положај владе у парламентарном систему власти, *Часопис Пословне студије*, 11-12/2014
- Пејић И., Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему поделе власти, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 73/2016
- Пејић И., *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, Ниш, 2011.
- Пејић И., *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000
- Пејић И., Парламентарне групе-правни и политички извор функционисања, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2001
- Пејић И., Подела власти и ограничење власти у Уставу Републике Србије, *Право и политика*, 2/2014
- Рејић И., Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Rejic1.pdf, 31.05.2024.
- Пејић И., Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 40-41/2001
- Пејић И., Рационализовани парламентаризам и уставна подела власти у Србији, *Темајски зборник радова Правног факултета у Нишу Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Ниш, 2014.
- Пејковић М., Квантитативна анализа парламентарних група, *Српска политичка мисао*, 2/2012

- Петров В., Да ли је слободни мандат посланика остатак либералног индивидуализма у доба колективне (страначке) владавине?, *Зборник радова инџеркајнегарској сасџанка насџавника и сарадника на ѳредметиу Усџавно ѳраво*, Ковска Митровица, 2012.
- Петров В., Микић В., Начело лаицитета у савременој уставности, *Релиџија-ѳолиџика-ѳраво*, Београд – Будва, 2015.
- Петров В., О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији, https://fcjr.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov3.pdf, 31.05.2024.
- Петров, В., Станић, М., Религијски елементи у преамбулама устава : са посебним освртом на европске земље, *Државно – црквено ѳраво кроз векове*, Београд-Будва, 2019.
- Петровић М., Правна држава, подела власти и суверенитет, *Право и мулџидисциплинарносџ*, Ниш, 2019.
- Пилиповић М., Улога и распуштања парламента у земљама региона, *Зборник радова Правној факулџетиа у Нишу*, 82/2019
- Прља Д., Савовић Д., Савовић Д., Однос извршне власти и шефа државе у парламентарним системима, *Constitutio Lex superior: сећање на ѳрофесора Павла Николића*, Београд, 2021.
- Продановић Д., *Имѳератѳивни и слободни мандаѳи чланова ѳредсџавничких ѳела*, Сарајево, 1979.
- Radović Z., Granice slobode političkog delovanja, *Strani pravni život*, 3/1993
- Ракић М. М., Буџак Г. М., Однос између законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990. и 2006. године, *Српска ѳолиџичка мисао*, Београд 2/2014
- Рапајић М., *Извршна власѳи у ѳолуѳредседничким сисѳемима*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Крагујевцу, 2016.
- Симовић Д., Европски уставни модели односа државе и цркве, *Релиџија-ѳолиџика-ѳраво*, Београд – Будва, 2015.
- Симовић Д., Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије, *Наука, безбедносџ, ѳолиџија*, 1/2013
- Симовић Д., Петров В., *Усџавно ѳраво*, Београд, 2014.
- Симовић Д., *Полуѳредседнички сисѳем*, Београд, 2008.
- Симовић Д., Узроци президенџијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији, <http://>

- www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic7.pdf, 30.05.2024.
- Станић М., Ђорђевић М., Додир религије и секуларне државе-заклетва са религијским елементима председника и чланова парламената на примеру европских држава, *Религија-политика-право*, Београд – Будва, 2015.
- Stanić M., Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i vođstvom u političkoj stranci-primer Srbije, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milos_Stanic3.pdf, 10.07.2024.
- Станић М., *Политичке странке и посланички мандат*, Београд, 2019.
- Станић М., *Правна природа посланичког мандата*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Београду, 2017.
- Станић М., Утицај политичких странака на редефинисање концепта поделе власти у наше доба, *Темајски зборник радова са међународног научног скупа Динамика правног поретка*, Косовска Митровица, Београд, 2024.
- Станић М., Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат, *Српска политичка мисао*, 4/2016
- Stevanović A., Normativni okvir Republike Srbije kojim je regulisano pitanje sukoba interesa - sa osvrtom na praksu Agencije za sprečavanje korupcije, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 2-3/2020
- Стефановски М., Право дисолуције у нацрту устава комисије југословенских професора из 1920. године, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/2019, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0003-2565/2019/0003-25651903032S.pdf>, 15.06.2024.
- Stojanović D., *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Немачке, Austrije i Jugoslavije*, Niš, 1999.
- Теравас Т., Глушас Л., Нарушавање поделе и равнотеже власти: доминација егzekутиве у Србији, https://rifdt.institfdt.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/2212/bitstream_7917.pdf?sequence=1, 30.05.2024.,
- Теравас Т., Подела власти у уставном дизајну и (не)равнотежа власти у пракси: случај Србије, https://rifdt.institfdt.bg.ac.rs/bitstream/id/10597/bitstream_10597.pdf, 16.06.2024.
- Чиплић С., Однос посланика и политичких странака, *Зборник Материце српске за друштвене науке*, 135/2011

Čolić J., Sekuritizacija pandemije tokom predizborne kampanje u Srbiji 2020. godine, *Političke perspektive*, 1/2022

Џомић В., Уставно-правни системи односа државе са црквама и верским заједницама у модерној државности, *Црквене ситуације*, 9/2012

Штурановић П., Распуштање парламента као инструмент остваривања равнотеже између законодавне и извршне власти у парламентарном систему, *Правни зборник* 1/2022, https://www.upcg.me/_files/ugd/a2fa44_2ffc277ea93d4a45aa1234fd3ff7c90e.pdf, 29.05.2024.

СТРАНА ЛИТЕРАТУРА

- Apel S., Körber C., Wihl T., The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, *German Law Journal*, 9/2005, <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/3D04CB608592EB89EE629ECC676CA907/S2071832200014279a.pdf/the-decision-of-the-german-federal-constitutional-court-of-25-august-2005-regarding-the-dissolution-of-the-national-parliament.pdf>, 30.05.2024.
- Арон Р., *Демократија и социјализам*, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997.
- Bäck H., Baumann M., Debus M., Müller J., The unequal distribution of speaking time in parliamentary-party groups, *Legislative Studies Quarterly*, 1/2019, <https://drive.google.com/file/d/1F-Vry6QnfVXcjKHnbL7EraLUDPEhYCzql/view>, 27.05.2024.
- Bailer S., Parliamentary party group discipline in comparison, *1st Annual General Conference of the European Political Science Association*, 2011, <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2011/sectionsthematiques/st44/st44bailer.pdf>, 27.05.2024.
- Biezen I.V., Borz G., The Place of Political Parties in National Constitutions, A European Overview, доступно и на, *The Legal Regulation of Political Parties, working paper*, 01/09, 2-7, www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf, 26.05.2024.
- Blackford R., *Freedom of Religion and the Secular State*, Malden, Oxford, Chichester, 2012.
- Blummer E., Dissolution of Parliament, International IDEA, Stockholm, 2017, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>, 29.05.2024.
- Boban D., Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj, *Anali hrvatskog polipolitološkog društva*, 1/2007
- Bobio N., *Država, vladavina, društvo, za opštu teoriju politike*, Cetinje, Podgorica, 1995.
- Burdeau G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 11 ed., Paris, 1965.
- Caamaño Domínguez F., Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación „constitucionalmente adecuada“), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36/1992

- Cano Bueso J., Grupos parlamentarios y representación política, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 10/2001
- Carey J. M., *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, 2009.
- Cordero G., Coller X., Cohesion and candidate selection in parliamentary groups, *Parliamentary affairs*, 3/2015, <https://www.academia.edu/download/33906736/pa.gsu008.full.pdf>, 27.05.2024.
- De Esteban J., El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 70/1990
- Deren Š., Političke stranke u političkom sustavu Norveške, *Politička misao*, 1/1970, <https://hrcak.srce.hr/file/170359>, 27.05.2024.
- Diverže M., *Uvod u politiku*, Beograd, 1966.
- Farrell D.M, Webb P., Political Parties as Campaign Organizations, доступно на, https://www.geser.net/par/farrell_webb.pdf, 27.05.2024.
- Grubiša D., Predsjednik republike u talijanskome političkom sustavu 1948-2006, *Politička misao*, 4/2005
- Hartmann J., Kempf U., *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des höchsten Amtes*, Opladen, 1989.
- Heckötter U., Spielmann C., Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved
- Heidar K., Koole R., Approaches to the study of parliamentary party groups, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors*, London, New York, 2000.
- Hejvud E., *Politika*, Beograd, 2004.
- Jaime-Castillo A. M., Martínez-Cousinou G., Parliamentary groups and institutional context, *Political Power in Spain: The Multiple Divides between MPs and Citizens*, 2018, <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/61163/1/257.pdf.pdf#page=132>, 27.05.2024.
- Jalali C., Teruel J. R., Parliamentary party groups in the Iberian democracies, *The Iberian legislatures in comparative perspective*, Routledge, 2019, https://www.researchgate.net/profile/Andre-Freire/publication/333348641_Social_distance_and_ideological_congruence_between_MPs_and_citizens/links/64622b4d434e26474feb0670/Social-distance-and-ideological-congruence-between-MPs-and-citizens.pdf#page=71, 27.05.2024.

- Janda K., Colman T., Effects of Party Organization on Performance during the ‘Golden Age’ of Parties, *Political studies*, Political studies Association, 3/1998
- Jashari M., Mucaj F., The Unity of the People as the President’s Constitutional Attribute and the Preconditions for its Representation, *Acta Universitatis Danubius juridica*, Galati, 2/2017, <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/article/view-File/4191/4126>, 28. 05. 2024.
- Jonassen F. B., So Help Me?: Religious Expression and Artifacts in the Oath of Office and the Courtroom Oath, *Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal*, 12/2014
- Karvonen L., Legislation on political parties: A global comparison, *Party Politics*, 4/2007, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=17a61e4b1307ff47c1f68d3e91ff5a07d5b16122>, 27.05.2024.
- Kasapović M., *Izborni leksikon*, Zagreb, 2003.
- Keskel K., The Oath of Office, A Historical Guide to Moral Leadership, *Aerospace Power Journal*, 4/2002
- Констан Б., *Принципи њолийике и груји сѳисци*, Београд, 2000.
- Kurland P. B., The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers, *Michigan law review*, 3/1986, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2969&context=mlr>, 27.05.2024.
- Ladner A., Politische Parteien, *Handbuch der Schweizer Politik*, 4/2006, http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur_Unterricht/Ladner_2014_Parteien_Handbuch_MS.pdf, 27.05.2024.
- Leibholz G., Parteienstaat und Repräsentative Demokratie“, *Deutsches Verwaltungsblatt, Vereinigt mit “Deutsche Verwaltung”*, Heft 1, 1. Januar 1951.
- Levinson D. J., Pildes R. H, Separation of parties, not powers, *Harvard Law Review*, 2006, https://www.academia.edu/download/56542501/LEVINSON_e_PILDES_-_Separation_of_parties_not_powers_.pdf, 27.05.2024.
- Linek L., Rakušanová P., *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Akademie věd České republiky, Sociologický ústav, Prag, 2002.
- Malloy J., High discipline, low cohesion? The uncertain patterns of Canadian parliamentary party groups, *The Journal of Legis-*

- lative Studies*, 4/2003, <http://www.jonathanmalloy.com/uploads/4/0/3/2/4032854/fjls090408.pdf>, 27.05.2024.
- Manin B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge, 1997.
- Müller W.C., Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work, *European Journal of Political Research*, 37/2000
- Navarro Méndez J. I., Partidos políticos y tribunal constitucional, *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna*, 17/2000
- Nikolenyi C., Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures, *Centre for European Studies Briefing Paper Series*, Australian National University, 6/2013
- Pađen I., Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu, *Politička misao*, 2/2002
- Pauner Chulvi C., El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos, *Revista de Derecho Político*, 78/2010
- Pérez Alberdi R., Democracia y participación, *Revista catalana de dret públic*, 37/2008
- Poirmeur Y., Rosenberg D., *Droit des parties politiques*, Paris, 2008.
- Ramírez, M., Teoría y práctica del grupo parlamentario, <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=171&IDA=15799>, 25.05.2024.
- Ravlić S., *Dileme političkog predstavnštva*, Zagreb, 2008.
- Ravlić S., Izaslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije, *Društvena istraživanja*, 1-2/1998
- Saramet O., Head of state in Romania. Designation. Duration of mandate, *Bulletin of the Transilvania of Bratov Series VII: Social Sciences· Law*, 2 /2014
- Sartori Đ., *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd, 2003.
- Sartori G., *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Colchester, 2005.
- Schüttemeyer S. S., *Parliamentary parties in the German Bundestag*, German issues 24, The American Institute for Contemporary German Studies the Johns Hopkins University, 2001, <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf>, 26.05.2024.

- Segado F. F., Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo“, *Pensamiento Constitucional*, 2/1995
- Sieberer U., Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006
- Šinko M., Političke stranke i regrutacija žena u parlamente: primjena kvota u zemljama Europske Unije, *Politička misao: časopis za politologiju*, 4/2006, 27.05.2024.
- Sobolewski M., Electors and Representatives, *Representation*, New York, 1968.
- Sokol S., Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao: časopis za politologiju*, 3/1992
- Strmecki M., Pravni problem regulacije područja političnih strank pri nas in v EU, *Uprava*, 2/2003
- Strøm K., Swindle S. M., Strategic parliamentary dissolution, *American Political Science Review*, 96(3)/2002
- Tanasescu E. S., The President of Romania or the slippery slope of a political regime, *European Constitutional Law Review*, 4/2008
- Torres del Moral A., Los grupos parlamentarios, *Revista de Derecho Político*, 9/1981
- Triepel H., Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Humboldt-Universität zu Berlin, 1927., <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/1192/38282.pdf?sequence=1>, 27.05.2024.
- Triepel H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*. Humboldt-Universität zu Berlin, 1927, <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/1192/38282.pdf?sequence=1>, 27.05.2024.
- Troper M., Sovereignty and laicite, *Cardozo Law Review*, 6/2009
- Tsatsos D. Th., Mandatverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft?, Zur Dialektik vom freien Mandat und Parteistaatlichkeit, *Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, Heft 8, April 1971.
- U. Heckötter, C. Spielmann, Schröder’s Dissolution of the Bundestag Approved
An Expression of Faith in the German Public, *European Constitutional Law Review*, 1/2006
- Van Biezen I., Kopecky P., The State and the Parties, Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies, *Party Politics*, 2/2007

- Van Biezen I., Political Parties as Public Utilities, *Party Politics*, 6/2004
- Van Kleef C., Mickler T., Otjes S., The partisan foundations of parliamentary speech, How parliamentary party groups decide who gets to speak for them, *Party Politics*, 2024, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/13540688231185673>, 27.05.2024.
- Вебер М., *Привреда и друштво*, Том други, Београд, 1976.
- Vrabec S., Akšamović L., Ustavopolitološke osnove o instituciji državnoga poglavara, *Pravni vjesnik*, Osijek 3- 4/2014
- Vujović Z., Učinci personalizacije izbornih sustava na političke stranke, doktorska disertacija, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb
- Waldron J., Separation of powers in thought and practice, *Boston College Law Review*, 54/2013, <https://dashboard.lira.bc.edu/downloads/8e3a3078-cf2e-4201-9080-e5ae3c5cb162>, 27.05.2024.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342(497.11)

342.511(497.11)

СТАНИЋ, Милош, 1983-

Устав и председник Републике : српске дилеме / Милош Станић. - Београд :
Институт за упоредно право, 2024 (Београд : Бирограф комп). - 110 стр. ; 24 cm

Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија:
стр. 97-110.

ISBN 978-86-82582-24-3

а) Државно уређење -- Србија б) Председник републике -- Србија

COBISS.SR-ID 154899721