

Проф. др Миле Дмичић
Виши асистент мр Милан Пилиповић

Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

МОЋ ОРГАНА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ И ОСТВАРЕЊЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ – НОРМАТИВНО И СТВАРНО

У правном смислу, правна држава и владавина права захтијевају придржавање устава и закона од стране свих државних органа и грађана. Оне подразумевају остварење више начела и принципа, а један од њих је начело подјеле власти. Подјела државне власти основ је изградње правне државе. Подјелу власти, као чиниоца успостављања и функционисања правне државе, прихватају сви уставни земаља у региону, укључујући и Србију. Међутим, уставима пројектовани системи организације власти, засновани на начелу подјеле власти, разликују се од функционисања у пракси, прије свега у погледу организације, структуре и функционисања извршне власти и њеног односа према уставотворној и законодавној власти.

Извршина власт има све доминантнију и активнију улогу у савременим државама, али, при томе мора остати у оквиру права и важећих правних норми. Одговорна извршина власт мора своју моћ и дјеловање да користи у границама права, а не да у пракси њена моћ превазилази димензије нормативних надлежности. На тај начин, количином политичке моћи, извршина власт излази из својих уставних и законских надлежности, што нарушава остварење правне државе. Раст политичке моћи извршне власти у модерним државама све више је реалност и неминовност, али њена реална моћ мора бити приближна нормативном, ако се жели успостављање правне државе и владавине права. За остварење тог циља мора доћи и до слабљења партократије, која је присутна и ојачала посљедних година.

Кључне ријечи: Владавина права; Правна држава; Извршна власт; Предсједник; Влада; Моћ.

1. НАСТАНАК И МЕЂУСОБНИ ОДНОСИ ПОЈМОВА ВЛАДАВИНА ПРАВА И ПРАВНА ДРЖАВА

Владавина права је сложен појам и представља предмет изучавања низа правних дисциплина, те се о њеној природи временом обликовао велики број различитих схватања. Зачеци учења о владавини права јављају се још у античкој Грчкој, код Платона и Аристотела. Идеја владавине права, што сугерише и сам назив, у себи садржи захтјев за супрематијом права, за свођењем јавне власти у правне окви-ре, те се у најопштијем смислу може схватити као правом ограничена и контролисана власт односно потчињавање свих власти правном поретку. Савремено учење о владавини права одликују два основна схватања односно приступа. Сам израз владавина права (*Rule of Law*) одговара англосаксонској традицији, па се о овом појму говори као о енглеском изуму, док се у европско-континенталној правној мисли користи термин правна држава (*Rechtsstaat*), који је производ германске правне школе.¹ И један и други појам „односе се на материјално или социолошко-политичко схватање начела законитости“.² Прво систематизовано учење о владавини права у оквиру англосаксонске правне мисли веже се за име енглеског писца Алберта Ван Дајсија (*Albert von Dicey*). Основним обиљежјима владавине права (*Rule of Law*), Дајси сматра – *непостојање самовољног одлучивања о правима појединца односно одсуство сваке арбитрерне власти* (нико не може бити кажњен осим за јасну повреду закона, и то искључиво на законит начин и пред редовним судовима); *једнакост свих грађана пред законом* (како истиче Дајси, владавина права подразумева да нико није изнад закона, односно да је сваки појединац, без обзира на свој положај или имовинско стање, потчињен редовним законима и подлијеже надлежности редовних судова); *правну сигурност која произлази из прецедентног карактера енглеског устава* (постојање и примјена уставног права, као основних правила која су настала обичним путем и судским пресудама – прецедентима).³ Дакле, владавина права, пре-

¹ Један од првих који су „сковали“ њемачки израз „правна држава“ („*Rechtsstaat*“) био је њемачки правник и политиколог Роберт фон Мол (*Robert von Mohl*). У једном од његових најпознатијих дјела под називом *Полицијска наука у складу са принципима правне државе* (*Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*), употребио је термин „правна држава“ као супротност аристократској полицијској држави у којој је извршна власт имала строгу и угњетачку контролу над друштвеним економским и политичким животом становништва. Тако је традиционално њемачко поимање правне државе истовремено, у првом реду, било и формалистичко.

² И. Милинковић, *Механизми заштите владавине права на локалном нивоу са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Бања Лука 2011, 61.

³ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Eight edition, Macmillan and Co, London 1915, 189–181. Нав. према И. Милинковић, 63.

ма Дајсију, неминовно претпоставља независно и ефикасно судство које је у стању да обезбиди заштиту права и слободу појединца. Она нужно чини одговорним све оне који злоупотребљавају власт, прекорачују овлашћења, користе се дискреционом оцјеном и уопште који се у вршењу власти оглућују о закон и устав и дјелују мимо закона и устава“.⁴

Учење о правној држави (*Rechtsstaat*) јавља се у Њемачкој почетком XIX вијека у вријеме апсолутистичке монархије, као реакција на полицијску државу. У полицијској држави у вријеме апсолутне монархије, правним нормама уређује се организација државног апарата, а прије свега односи између виших и нижих управних органа. У то вријеме, функционисање државне власти није уређено правом, што значи да државна власт у својој дјелатности није везана правним правилима. Због тога, не постоје ни правне границе дјелатности државне власти. Управна власт се вршила по свом нахођењу без тачно утврђених закона и правила поступка, позивајући се на неодређени појам „државни разлог“ (*Staats reason*). Противтежа таквој ситуацији је настанак правне државе.⁵ Правна држава почиње да се развија када се дејство права са организације државе прошири на њено функционисање. У оквиру европско-континенталне теорије, развило се и једно уже, позитивистички и нормативно определијелено схватање које правну државу изједначава са формалном законитости аката у формалном смислу.⁶ Таква држава је у основи законска држава. Разумијевање концепта владавине права (правне државе) јесте формално разумијевање по којем су услови за њихово остварење испуњени уколико је државна администрација (односно извршна власт) обавезана законом

⁴ П. Николић, *Уставно право*, Београд 1994, 283.

⁵ „Родоначелник идеје правне државе био је Роберт Фон Мол који је у њој открио средство за успостављање уставне владе, а тиме и могућност ублажавања најгорих страна полицијске државе. Озлоглашени државни разлог замијењен је рационалном државом коју је Мол назвао правном државом чиме је истакнуто преимућство права на до тада неограничену државну власт.“ – К. Чавошки, *Право као умеће слободе*, Београд 2005, 54.

⁶ Блажу варијанту теорије правне државе прихватају представници нормативистичке правне школе и њен главни представник Х. Келзен. Правна држава „јесте један релативно централизован правни поредак у којем су правосуђе и управа везани законима, то јест општим правним нормама које доноси парламент изабран од народа уз судјеловање, или без судјеловања државног поглавара који се налази на челу владе, по којем су чланови владе одговорни за своје акте, судови независни, а извесне слободе и права грађана, особито слобода савијести и религије и слобода изражавања мишљења, зајамчени“. – Х. Келзен, *Чиста теорија права*, Београд 2000, 241.

и уколико се понаша у складу са законима који су на снази.⁷ Поставило се питање да ли се сматра правном државом свака држава која врши власт на основу сопствених закона без обзира на то какви су они, или је правна држава она у којој се влада путем права које је изграђено на моралним и демократским начелима.

Историја је, међутим, показала да је чист формалистичко-позитивистички приступ владавини права био погрешан. Њемачка је на почетку XX вијека показала да правне норме државних органа могу да буду неповољне по народ и да могу у појединим случајевима да представљају грубо кршење основних људских права. То је утицало на избјегавање чисто позитивистичког поимања закона и владавине права. Последица тога је што је концепту правне државе дато суштинско значење поред већ постојећег, формалног значења, а то је слједеће – да би активност владе била окарактерисана да је у складу са владавином права, закони који су на снази морају да испуне минимум одређених услова. Међу њима, на првом мјесту је поштовање основних људских права које мора бити утемељено у уставу. Дакле, норматвни поредак јесте *conditio sine qua non* постојања правне државе, али само постојање и примјена постојећих закона не остварују циљеве правне државе и владавине права. Такав измијењен приступ појму правне државе може се препознати у њемачком Основном закону из 1949. године.⁸

Извијесне осебености појмова „владавина права“ и „правна држава“ постоје, што се објашњава различитим правним и политичким традицијама на којима почивају. Не улазећи даље у теоријске расправе настанка и међусобног односа појмова „владавина права“ и „правна држава“, што није циљ овог рада,⁹ изрази „владавина права“ и „правна држава“, у наставку текста, „употребљаваће се као својеврсни синоними, уважавајући суштинску сличност датих појмова“.¹⁰ Наиме,

⁷ Ово схватање „владавине права“ мора бити узето у обзир у свјетлу контекста у којем је настало. У XIX вијеку, када је настајао концепт „владавине права“, примарни циљ био је подредити извршну власт краља и органа извршне власти парламенту.

⁸ Прво поглавље Основног закона од 1949. године, има назив „Основна права“ (чланови 1–19), а односи се на људска права и слободе која обавезују законодавну, извршну и судску власт (члан 1).

⁹ О проблематици правне државе и владавине права, вид. шире у: F. V. Hayek, *Politički ideal vladavine prava*, Zagreb 1994; Д. Митровић, *О правној држави и другим правним темама*, Београд 1998; К. Чавошки, *Право као умеће слободе*, Београд 1994; Ф. Нојман, *Владавина права*, Београд 2002, Л. Костић, *Шта је то правна држава*, у Л. Костић, *Сабрана дела*, први том, Београд 2000; Г. Вукадиновић, *Правна држава*, Нови Сад 1995; Е. Шарчевић, „Појам правне државе – ка разумијевању правне државе“, *Архив за правне и друштвене науке* 4/1989, Београд, итд.

¹⁰ И. Милинковић, *Механизми заштите владавине права на локалном нивоу са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Бања Лука 2011, 75.

„када се сагледају неки елементи као што су мјесто и вријеме настанка једне и друге теорије, шта једни подразумевају под појмом правна држава, а шта други под појмом владавина права – долазимо до закључка да је ријеч о истим појмовима, тј. да појам владавина права и појам правна држава имају исто значење“.¹¹

У политичком смислу, концепција владавине права обједињава у себи низ начела уставне владавине, према којој су сви носиоци функција власти подвргнути ограничењима успостављеним правним поретком у држави, под политичким надзором представничких тијела, на основу мандата добијеног од народа, што осигурава пружање заштите, независно судство у законом прописаном поступку у којем је осигурано поштовање права човјека.¹² У правном смислу, владавина права захтијева строго придржавање устава и закона од стране свих државних тијела, као и самих грађана. Као сложен политичко-правни концепт, она представља скуп нормативних захтјева који изражавају идеју уставне владавине. Владавини права и правној држави заједничко је то да обје концепције забрањују сваку арбитарност (самовољу) при одлучивању и поступању свих државних тијела која могу интервенисати у односе међу људима једино путем устава и закона, односно на основу овлашћења добијених највишим правним актима.

2. УСТАВ КАО СРЕДСТВО ЈАЧАЊА ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (ВЛАДАВИНЕ ПРАВА)

У готово свим модерним правним системима постоји писани устав као највиши правни акт којим се установљава и ограничава државна власт. Устав ограничава чак и уставотворну власт путем процедуре за сопствену промјену. Уставне норме о ограничењу државне власти служе и као критеријум за контролу садржинске ваљаности закона, те су стога важно средство владавине права. Увођење устава као највишег кодификованог правног акта представља велики искорак у успостављању права као правног система. Система нема без повезаности и хијерархије. Будући да је устав највиши правни акт, то знатно олакшава успостављање правне хијерархије односно владавине права у цијелокупном правном систему, а нарочито у односу на законе. До појаве устава, на највишем нивоу хијерархије права налазио се већи број закона. Појавом устава, на врху правне хијерархије налази се само један правни акт, што знатно доприноси успостављању владавине

¹¹ Р. Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука 2002, 483.

¹² Обликована у енглеској уставној доктрини XIX вијека, идеја „владавине права“ вуче корјене још из средњовјековних концепција по којима су појединци – грађани, подложни једино законима, а не другим људима.

права односно вертикалне усклађености правних аката, а индиректно доприноси успостављању хоризонталне усклађености.

У савремено доба, у расправама о европским интеграцијама у земљама Балкана и југоисточне Европе, често се помиње концепт „владавине права“, али га ријетко неко објашњава. Гаранција „владавине права“ један је од критеријума за приступање Европској унији, који је дефинисан на Савјету Европе у Копенхагену, 1993. године. У Копенхагену је Савјет Европе дефинисао обавезе чланства и политичке услове који се морају испунити. Тако, захтијева се да земља кандидат, поред осталог, оствари стабилност институција које гарантују демократију, функционисање правне државе, поштовање људских права и поштовање права мањина.¹³ Данас, све државе југоисточне Европе признају у својим уставима „владавину права“, или као основну претпоставку своје државе или као једну од најзначајнијих „вриједности уставног поретка“ (Хрватска, Македонија, Србија),¹⁴ изјављујући да њихова земља функционише по принципима или је заснована на владавини права“ (Босна и Херцеговина, Црна Гора),¹⁵ или да је „држава којом влада право (Бугарска, Румунија).¹⁶ На тај начин, државе су признале „владавину права“, бар у њеном формалном значењу. Суштинско питање јесте шта, заправо, значи „владавина права“, тј. које

¹³ Савјет Европе навео је да ће до приступања доћи чим држава буде у стању да преузме на себе све обавезе које намеће чланство. – Вид. European Commission Enlargement – Accession Criteria, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm.

¹⁴ Упор. чл. 3 Устава Републике Хрватске (пречишћени текст, Уставни суд Републике Хрватске од 23. марта 2011. године, http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski_prosciscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske); чл. 8 Устава Републике Македоније од 2006. У чл. 3 Устава Републике Србије од 2006 стоји: „Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима.“ Професорка М. Пајванчић примјећује да је овако формулисана норма „заменила места узроку и последици, јер је однос између појмова владавина права и устав управо обрнут. Постојање (писаног) устава (схваћен као темељни друштвени уговор који дефинише простор индивидуалне слободе у политичкој заједници, а власт доводи у границе права) јесте претпоставка за владавину права“. – М. Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009, 15.

¹⁵ Упор. чл. I (2) Устава Босне и Херцеговине који утврђује: „Босна и Херцеговина је демократска држава која функционише по принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора“. Слично томе, Устав Црне Горе од 2007. године, „владавину права“ ставља у преамбулу као основну обавезу грађана и државу дефинише као „грађанску, демократску, еколошку, социјалну и засновану на владавини права“.

¹⁶ Члан 1 (3) Устава Румуније од 2003. године утврђује: „Румунија је демократска и социјална држава владавине права у којој људско достојанство, грађанска права и слободе, слободан развој личности човјека, правда и политички плурализам представљају највеће вриједности“.

услове треба да испуни, како *de iure*, тако и *de facto*, како би с правом могла бити названа државом базираном на владавини права – правном државом.

Професор Ратко Марковић даје класификацију начела која у друштву и држави морају постојати да би се такав система могао сматрати оним у којем постоји владавина права. Та начела су: легитимност власти; подјела власти; независност судства; уставност и законитост (легалитет); уставна јемства људских и грађанских права; слобода привреде и привредне активности.

Овом приликом, осврнућемо се (само) на начело подјеле власти, као једне од основних претпоставки владавине права (правне државе).

2.1. Подјела власти

Подјела власти предуслов је за државу засновану на „владавини права“ из следећег разлога. Ако владавина права значи, *inter alia*, потчињеност државних органа власти закону, слиједи да државни органи који су потчињени закону не могу истовремено да креирају закон, пошто ће, у том случају, недостајати стандард по којем се мјери легалност поступања државе. Владавина права, стога, претпоставља подјелу власти, што значи да законодавна, извршна и судска власт морају бити одвојене једна од друге. Међутим, ове три власти у многим земљама нису ни *de jure*, ни *de facto* потпуно одвојене. Примјер који показује да не постоји апсолутна одвојеност између извршне и законодавне власти јесте чињеница да извршна власт подноси приједлоге закона, доноси (извршне) уредбе, ако за то има овлашћење од законодавне власти. Међутим, законодавство потекло од извршне власти требало би у парламентарној демократији да буде изузетак, а и приједлози за доношење и промјене закона требало би више да буду заступљени у парламенту. Начело подјеле власти у уставноправној теорији и пракси савремених правних држава представља кључни принцип и темељ организације државне власти и односа између три гране власти (законодавне, извршне, судске). Да би се избјегле, односно битно смањиле могућности злоупотребе власти, нужно је да државна власт буде тако подијељена 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 цјелине, већ се ради о диоби надлежности и функција јединствене државне власти, о подјели рада, примијењеној на државне органе. Тако, спречава се концентрација власти у једној личности или органу и њено арбитрерно вршење, и постиже узајамна контрола и равнотежа у систему подјеле власти.

У погледу организационих и функционалних веза и односа три гране државне власти, у савременим правним системима, централно питање је однос законодавне и извршне власти. Ове двије власти су политичког карактера и међу њима, у оквиру парламентарног система власти, постоји непосредна функционална веза, релативно висок степен међузависности, узајамне контроле и равнотеже. Ту равнотежу у савременој пракси нарушава све снажнија улога извршне власти која, као еманација парламентарне већине, доминира над парламентарном влашћу, често је свводећи на свој извршни, гласачки механизам.¹⁷ Осим тога, нису ријетке појаве да и међу носиоцима извршне власти (влада, шеф државе) долази до нарушавања и одступања од њиховог нормативног положаја и овлашћења, што не доприноси успостављању и јачању владавине права (правне државе). У наставку рада, то ћемо приказати на примјеру Републике Србије.

3. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СРБИЈИ СА НОРМАТИВНОГ (УСТАВНОПРАВНОГ) АСПЕКТА

Устав Републике Србије од 2006. године највиши је правни акт самосталне српске државе након више од једног вијека. Међутим, у анализи извршне власти и њене улоге у остваривању подјеле власти и успостављању владавине права, мора се имати у виду и Устав од 1990. године, као и уставно-политичка пракса прије и након доношења Устава Србије од 2006. године. Наиме, Устав од 1990. године означио је раскид са социјалистичком уставношћу, и прелаз из једнопартијског система у период партијског плурализма, тј. означава промјену уставног и политичког система. За разлику од старог скупштинског система који је почивао на јединству власти, Уставом од 1990. године успостављена је подјела власти на законодавну, извршну и судску, те је конституционализован однос равнотеже и контроле органа поменутих власти.¹⁸ Законодавна власт повјерена је Народној скупштини, послови извршне власти су у надлежности органа егzekутиве (Влада и предсједник Републике), а судску власт врше судови (опште и специјализоване надлежности). И Устав од 2006. године је утврдио (чл. 4) да „уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску“. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусоб-

¹⁷ За разлику од односа ове двије власти, судска власт је у свом раду аутономна у односу на друге двије, у основи политичке власти, и везана је уставом и законом. Посебно значајна је улога уставних судова као чувара уставности и законитости, а тиме и уставног начела подјеле власти.

¹⁸ Равнотежа власти и међусобна контрола карактеристични су за односе између легислативе и егzekутиве у парламентарним системима власти.

ној контроли. Судска власт је независна.¹⁹ Устав предвиђа исте органе за поједине врсте власти, као и Устав од 1990. године.²⁰ Устав Републике Србије из 2006. године експлицитно наводи начин на који се проводи владавина права.²¹

Извршна власт припала је влади и шефу државе. Међутим, питање је у којој мјери и на који начин је извршена подјела извршне власти између њих. Друго питање је (не)постојање разлике између нормативних и стварних овлашћења и моћи носиоца извршне власти, што је од утицаја на остварење правне државе. Та два питања ће бити предмет анализе у овом раду.

3.1. Предсједник Републике Србије у систему подјеле власти

Позиција шефа државе нормирана је начелно уставом да „Предсједник Републике изражава државно јединство Републике Србије“.²² Формулацијом изражавања државног јединства шеф државе добија на свом правном и политичком значају. Предсједник Републике Србије бира се на непосредним изборима, тајним гласањем.²³ Устав Републике Србије определијелио се за петогодишњи мандат. Уставна могућност од два мандата у укупном једнодеценијском трајању²⁴ може у пракси

¹⁹ Професорка Маријана Пајванчић запажа контрадикторност у овим уставним нормама, јер „независност судства није остварива уколико односе између све три власти (законодавне, извршне и судске) карактерише међусобна контрола“. – М. Пајванчић, 17.

²⁰ Стога, Миодраг Радојевић сматра да Устав од 2006. године, у поређењу са Уставом од 1990. године, „није нови основни правни акт, већ више прилагођени, редизајнирани стари устав“. – М. Радојевић, „Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав“, *Српска политичка мисао* 1/2009, 231.

²¹ Члан 3, ст. 2 утврђује: „Владавина права остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, подјелом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти уставу и закону“.

²² И према старом, и према новом уставу „председник Републике изражава државно јединство Републике Србије“. – Чл. 9, ст. 2 Устава из 1990. године и члан 111 Устава из 2006.

²³ Квалитет директног избора шефа државе од стране грађана треба потражити привенствено у уважавању политичке воље грађана. Орган којим већина грађана укаже повјерење добија на тежини своје правно-политичке позиције, па тако и предсједник Републике Србије постаје значајна фигура уставног система и битан фактор у процесу функционисања државне власти.

²⁴ Устав из 2006. године (чл. 87, ст. 2) предвиђа да „нико не може више од два пута да буде биран за председника Републике“, а чл. 12 Закона о избору председника допуњује уставну одредбу по којој нико не може да буде изабран за председника Републике више од два пута „без обзира на то колико су му трајали први и други мандат“. На тај начин, отклоњена је недоумица око вишеструког кандидовања за председника Републике, као и могућности да једно лице дуже од једне деценије обавља председничку функцију.

за собом оставити добре и лоше ефекте. Добру особину петогодишњег мандата треба потражити и у чињеници његовог разликовања у односу на дужину мандата носилаца функција других органа власти (четворогодишњи мандат Народне скупштине, Владе).²⁵ С друге стране, треба поменути и ризик потенцијалне опасности по демократску организацију политичког и правног поретка, дуготрајног задржавања једне личности на функцији шефа државе.

Овлашћења председника Републике могу се разврстати у више група: овлашћења представљања земље у међународним односима; овлашћења у области командовања оружаним снагама; овлашћења у области вршења законодавне власти; овлашћења у поступку конституисања одређених органа; овлашћења председника Републике у стањима нужде.²⁶ У области вођења спољне политике, овлашћења председника су подијељена између председника Републике, Владе и, у мањој мјери, Народне скупштине. Председнику Републике припадају тзв. репрезентативна овлашћења, својствена шефу државе у парламентарном систему. У поступку конституисања одређених органа, председник Републике има значајна овлашћења, прије свега када је у питању избор владе, а затим и избор судија Уставног суда.

Председник Републике има овлашћење да предложи мандатара за састав владе као и да распусти Народну скупштину и распише нове изборе. Устав из 2006. године обавезује шефа државе да предложи мандатара за састав Владе, након што саслуша мишљење представника свих изабраних изборних листа. Мишљење представника изабраних изборних листа има консултативни, али и обавезујући карактер, јер би председник Републике, приликом именовања мандатара за састав владе, требало да мандат повјери лицу које обезбиједи парламентарну подршку (већину), а не странци која је освојила највећи број мандата на изборима.²⁷ Председник Републике има овлашћење да *распусти Народну скупштину*, с тим да је у четири случаја, према Уставу, дужан да распусти парламент, а да у једном случају то може учинити на основу образложеног приједлога Владе. Наиме, Устав утврђује (чл. 109) да „председник Републике може на, образложени

²⁵ Наравно, овдје треба узети у обзир резерву владиног мандата, пошто је уобичајена пракса честих промјена владе у оквиру једне легислатуре.

²⁶ Вид. М. Радојевић, „Институција председника Републике у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија* 2-4/2007, 637–640.

²⁷ Наиме, Закон о председнику Републике (чл. 18) прописује да је „председник Републике дужан да Народној скупштини предложи оног кандидата за председника Владе који може да обезбеди избор Владе“.

предлог Владе, распустити Народну скупштину“.²⁸ Из овакве одредбе, неспорно се може закључити да „без образложеног предлога Владе не може бити ни распуштена легислатура, баш као што се парламентарни сазив не може распустити, уколико такву одлуку није донио председник Републике“.²⁹ Дакле, председник Републике има слободу да прихвати или одбије Владин приједлог за распуштањем, с тим да је дужан да у року од 72 сата донесе указ о захтјеву Владе. Начело подјеле власти које се заснива на сарадњи и равнотежи различитих градна државне власти допушта носиоцима једне власти да учествују у вршењу друге власти. Тако, председник Републике има одређена овлашћења у *обављању законодавне власти*. Председник Републике има право промулгације закона, односно он указом проглашава законе (чл. 113 Устава). С тим у вези је и право председника на суспензивни (одложни) вето. Председник Републике нема право законодавне иницијативе односно предлагања закона, али може Народној скупштини поднијети приједлог за промјену Устава (чл. 203 Устава).

Однос шефа државе према другим државним органима може одредијелити и читав систем организације власти. Тако, његов однос изборне зависности од легислативе појављује се као знак парламентаризма, а непосредност избора шефа државе већ указује на концепт круте подјеле власти коју означава функционална независност егzekутиве и легислативе. Моћ шефа државе, у складу са степеном његових овлашћења, управо се и мјери у зависности од тога да ли је он у односу према парламенту и влади мање или више равноправан, неравноправан или надмоћан. Сходно начелу о тријади међусобно подијелених власти, однос председника Републике према Народној скупштини базира се на принципу независности.³⁰ Уставни систем у пуној мјери поштује међусобну изборну независност органа о којима је ријеч, утврђујући легитимациони идентитет председника Републике и Народне скупштине. Оба државна органа политички основ свог постојања црпе из бирачке воље која је непосредно изражена. Не постоји уставноправна могућност да један од њих утиче на процес изборног конституисања другог државног органа. Захваљујући истом изборном основу, однос председника Републике и Народне скупштине требало

²⁸ И Устав Републике Србије из 1990. године садржавао је у чл. 89 одредбу да „председник Републике на образложени предлог Владе може одлучити да се Народна скупштина распусти“. На основу ове одредбе, председник Републике је два пута распустио парламент – 1992. и 2000. године.

²⁹ Р. Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука 2010, 286.

³⁰ Овај принцип не треба схватати у апсолутном смислу, јер би такав смисао заправо значао изолационизам. Насупрот томе, процес функционисања државне власти, по основу разноврсних интереса, различитим уставноправним и политичким механизмима ствара тачке међусобног „додиривања“ ова два органа.

би да буде однос два „јака“ и једнака органа.³¹ Уз иницијативу Владе, председник Републике Србије овлашћен је да донесе одлуку о распуштању Народне скупштине. Међутим, и Народна скупштина може иницирати поступак утврђивања одговорности председника Републике за повреду Устава, па ако Уставни суд утврди постојање повреде, Народна скупштина може и да разријеши председника Републике. Будући да се о опозиву председника не изјашњавају грађани који су му дали легитимитет већ парламент, видљиво је „помјерање моћи у односу председника и Народне скупштине“.³²

Сагласно парламентарним принципима бицефалне егzekутиве у систему подјеле власти, шеф државе, поред Владе, представља други дио извршне власти у Републици Србији.

3.2. Влада Републике Србије у систему подјеле власти

Парламентарни модел владе једно је од обиљежја Устава Србије. Влада је носилац извршне власти (чл. 122 Устава), али једну групу послова обавља самостално, а друге уз председника или парламент. Иако је Устав одредио Владу као носиоца власти, не врши је самостално због утицаја председника, који је, како то пракса показује, у појединим периодима био огроман. Њен однос са судском и законодавном власти почива на подјели власти, равнотежи и међусобној контроли (чл. 4, ст. 2 и 3 Устава).

Народна скупштина бира и опозива Владу. Избор нове Владе уставна је обавеза након сваког конституисања Народне скупштине, а Владу чине председник, потпредседници и министри. Председник Владе има централну улогу,³³ али његов положај није исти у свим парламентарним системима. Његов положај може бити јачи или слабији, зависно од његовог политичког ауторитета и моћи. Устав од 2006. године издвојио је улогу председника Владе, учинио је јачом, него што је то био случај са претходним уставом од 1990. године.

Класична овлашћења владе у парламентарном систему власти могу се груписати као вођење политике, организовање извршавања закона и других прописа, усмјеравање и усклађивање државне управе и посебна овлашћења у случају стања нужде, и остали послови. У том

³¹ Њихово међусобно одмјеравање политичких снага увијек мора бити праћено добром дозом опреза, јер сваки поремећај осјећаја вриједности другог државног органа може изазвати блокаду у систему функционисања државне власти.

³² Р. Јововић, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Право и политика* 1/2011, 37.

³³ Од „његовог држања и вриједности зависи умногоме успјех владе и владине политике“. – Л. Марковић, *Парламентарно право*, Зрењанин 1991, 88.

контексту, и Устав Републике Србије утврђује положај и надлежности Владе. Поред утврђења да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (чл. 122 Устава), Устав „одговорност Владе разлаже на три основна подручја њених овлашћења“, ³⁴ а то су: политика Републике Србије, извршавање закона, прописа и других општих правних аката Народне скупштине и рад органа државне управе. ³⁵ Пажљивијом компарацијом уставних одредаба претходног и садашњег устава, изводи се закључак да је у погледу овлашћења Устав од 2006. године ојачао положај и моћ Владе, као и њеног предсједника. По ранијем уставу, Влада је „водила политику“ Републике, док по новом уставу, Влада „утврђује и води политику“, како унутрашњу тако и спољну, ³⁶ с обзиром на то да је Република Србија самостална држава са међународним субјективитетом. ³⁷ Ова комплексна функција састоји се „од радњи планирања и формулисања, управљања, односно реализације државне политике“. ³⁸

Најважнији инструменти и средства Владе у вођењу политике коју је сама утврдила, свакако су право предлагања закона (укључујући и буџет) и извршавање закона (подзаконодавство). Влада је, дакле, носилац законодавне иницијативе у парламенту. Од поновног усвајања вишепартијског система у Србији „од 1990. године, приметна је тенденција да расте удео Владе као носиоца законодавне иницијативе у односу на друге овлашћене предлагаче. Забрињавајуће су појаве да се игноришу законодавне иницијативе других предлагача.“ ³⁹ Према Уставу од 2006. године, Влада није искључиви носилац законодавне иницијативе, али је најважнији, што показује пракса, јер Влада је предлагач највећег броја закона и других прописа, ⁴⁰ а закони које се

³⁴ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2009, 342.

³⁵ Чл. 124 Устава.

³⁶ Уставна норма да Влада води политику „је општа, што значи да укључује како унутрашњу, тако и спољну политику“. – М. Пајванчић, „Динамичке компетенције државне власти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1-2/2007, 29.

³⁷ У претходном уставу Србије од 1990. године (чл. 90), Влади није било повјерено да води општи правац политике, што је било у складу са њеним статусом федералне јединице. Утврђивање политике било је у надлежности савезне државе, а унутрашње у рукама република. – Упор. Чл. 77 и 99 Устава СРЈ од 1992. године и чл. 33 Уставне повеље Државне Заједнице Србија и Црна Гора.

³⁸ М. Радојевић, „Положај Владе у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија* 3/2009, 57. Утврђивање и вођење политике је Влада суштинска надлежност, ослоњена на друге групе овлашћења.

³⁹ *Ibid.*, 59.

⁴⁰ „У периоду од јануара 2005. године до априла 2010. године, Влада је поднела 924, народни посланици 292, а остали овлашћени предлагачи 284 предлога закона. Иако нема званичних података о структури усвојених предлога према њиховим предлагачима, нема сумње да је влада својом активношћу значајно надмашила иницијати-

усвоје у још већем постотку су владино дјело.⁴¹ Уставни систем Србије не познаје аутономну уредбодавну власт нити институт делегираног законодавства. Влада не може доносити уредбе са законском снагом, јер нема уставно овлашћење за доношење тзв. аутономних уредаба којима се могу примарно и оригинарно регулисати друштвени односи. Такође, Народна скупштина нема уставно овлашћење да доношењем закона о пуним овлашћењима (хабилитацији) или оквирних закона (закона – скелета) повјери Влади доношење уредаба са законском снагом. Влада изузетно (за вријеме ванредног односно ратног стања) може доносити *уредбе по нужди*, када је због спријечености Народне скупштине неопходно да у општем интересу и без одлагања регулише друштвене односе који се иначе регулишу законом.⁴² Влади је, дакле, дата извршна власт, „која иако се не састоји само од најважнијих државних послова, поуздано је најобимнија и најзахтевнија. Тиме је Влада и најодговорнији орган стварања и унапређења правне државе Србије.“⁴³

Однос председника Републике и Владе Србије постављен је на начелу подјеле власти, сходно парламентарном систему власти. Предсједник учествује у избору Владе предлагањем мандатара, које се у пракси своди на поштовање парламентарне већине. За разлику од Народне скупштине, председник Републике, са нормативног апекта, нема могућности утицаја на рад и одлучивање Владе. Он не може да закаже сједницу Владе, да учествује у утврђивању дневног реда, или да присуствује њеним сједницама. Он не може да поставља ни смјењује чланове Владе, па су његова овлашћења испод надлежности појединих шефова држава у посткомунистичким државама и мјешовитим облицима власти. Влада не преузима одговорност за акте председника Републике институтом сапотписа, што је „у потпуности оправдано с обзиром на то да, с једне стране, председник Републике има демократску легитимност равну Народној скупштини, и да је, с друге, он политички одговоран (за повреду устава), због чега може бити разре-

ву народних посланика.“ – И. Пејић, „Органи у законодавном поступку: влада, парламент (одбор и пленум), председник републике“, *Унапређивање квалитета законодавног поступка у Народној скупштини*, Београд 2010, 16.

⁴¹ У том смислу, проф. Слободан Орловић истиче да су „у периоду 2008–2009. године скоро сви донети закони – око 99 % били предлози Владе“. – С. Орловић, „Уставни положај владе Мађарске и Владе Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2012, 264.

⁴² Више о томе, вид. Р. Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 39.

⁴³ С. Орловић, „Организација извршне власти као темељ правне државе“, *Правни живот* 14/2007, 915.

шен од стране Народне скупштине“.⁴⁴ Влада нема посебних надлежности према предсједнику Републике, већ сарађују у вршењу одређених овлашћења.⁴⁵ Парламентарну владу, као тип владе којем припада и Влада Србије, одликује и парламентарна контрола владе и специфични односи између ова два органа власти. Они се заснивају на начелу подјеле власти, равнотежи и међусобној контроли, како утврђује и Устав (чл. 4).

Међутим, у пракси, равнотежа власти нарушавана је у корист егzekутиве.

4. РЕАЛНА (СТВАРНА) МОЋ НОСИЛАЦА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У СРБИЈИ

На првим вишестраначким предсједничким изборима одржаним 9. децембра 1990. године, за предсједника Републике изабран је Слободан Милошевић, који је поново изабран и на другим предсједничким изборима (пријевременим), одржаним децембра 1992. године. Предсједник Републике истовремено је био и лидер Социјалистичке партије Србије (СПС), која је до 1997. године, на више одржаних парламентарних избора освајала власт. У овом периоду, странка чији је лидер био предсједник Републике, била је сама у већини, или је доминирала у коалицији са слабијим коалиционим партнерима. То је омогућило предсједнику Републике да, као лидер владајуће странке, има огроман утицај на Народну скупштину и Владу и да од њих издејствује одређено дјеловање, што је он и чинио. Владе су, како то истиче М. Јовичић, имале само улогу „трансмисионог каиша“ између предсједника Републике и парламента.⁴⁶ Парламент је био пасивни посматрач политичких процеса које је усмјеравала егzekутива, заправо, један њен дио, предсједник Републике. То показује и законодавни монопол владе. Законе су могли да предлажу и скупштински одбори и посланици, међутим, „у стварности владини предлози увек су имали првенство у стављању на дневни ред заседања скупштине. А онда их је владина већина неизбежно изгласавала.“⁴⁷ Ова констатација може

⁴⁴ М. Станковић, „Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије“, *Правни живот* 14/2007, 894.

⁴⁵ Та сарадња односи се на (не)проглашавање ванредног и ратног стања када Народна скупштина није у могућности да се састане, односно на усвајање мјера којима се регулише режим одступања од људских и мањинских права за вријеме трајања тих стања.

⁴⁶ М. Јовичић, „Парламентарни систем насупрот председничком и скупштинском систему“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/1992, 39.

⁴⁷ С. Антонић, „Парламентаризам у Србији после 2000. године“, *Социолошки преглед* 3-4/2004, 211.

се илустровати чињеницом да је влада иницирала чак 95 одсто закона које је усвојио парламент у сазиву од 1992. до 1996.⁴⁸

Као један од показатеља снажног утицаја председника, може се споменути да је председник „у више случајева ставио вето на одређени предлог закона изгласан у парламенту, и, мада је била довољна апсолутна већина за поновно изгласавање закона, дотични предлози се више нису стављали на дневни ред“,⁴⁹ иако је постојала обавеза председника Народне скупштине да такав закон стави на дневни ред прве наредне сједнице.⁵⁰

Доказ слабог парламента било је то „што се ретко састајао. Рецимо, у 1996. години Скупштина је заседала само седам дана (...) то једино може да значи како је његов рад пуки украс. И, доиста, главна питања и унутрашње и спољне политике, Милошевић је ретко износио пред скупштину.“⁵¹ Дакле, председник Републике је имао доминантну позицију у политичком систему, не толико дјеловањем путем институционалних овлашћења, већ преко снажне, ванинституционалне моћи и контроле над Народном скупштином и Владом. Постојала је партијска солидарност која се створила између Народне скупштине и Владе, тј. између законодавне и извршне власти. Инструменти парламентарне контроле били су неразвијени и непримјењивани у пракси.⁵² Злоупотребом пословничких одредаба, опозицији је онемогућавано да се њени приједлози за изгласавање неповјерења уврсте у дневни ред скупштинских сједница.⁵³ Између парламента и владе није било значајнијег међусобног утицаја, што чини суштину парламентаризма. Све ово указује да „уставна позиција и моћ председника не коинцидира увек са његовом реалном моћи“.⁵⁴ Парламентарна демо-

⁴⁸ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, Београд 2008, 307.

⁴⁹ Р. Јововић, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Право и политика* 1/2011, 39.

⁵⁰ Будући да су и председници Народне скупштине били из владајуће партије, јасно је да је постојао политички договор да се ти ветирани закони не уврсте у дневни ред. – Више о томе, вид. М. Јовичић, „Чему Устав?“, *Куда идеш, Србијо? – Хроника српско-југословенске уставности (1990–1994)*, Београд 1995, 24.

⁵¹ С. Антонић, 211.

⁵² Миодраг Јовичић истиче да се у пракси институт приједлога за изгласавање неповјерења „грубо изигравао тиме што се председник Скупштине, уместо да предлог аутоматски уврсти у дневни ред, обраћао Народној скупштини са питањем да ли је сагласна да се предлог стави на дневни ред“. – М. Јовичић, „Одговорност у демократској и правној држави“, *Успостављање модерне демократске и правне државе у Србији* (ур. М. Јовичић), Београд 1997, 83.

⁵³ О томе, вид. С. Антонић, „Парламентаризам у Србији 1990 – 1996“, *Архив за правне и друштвене науке* 2/1997, 177–198.

⁵⁴ С. Орловић, „Полупредседнички систем и партијски систем Србије“, *Политичке странке у Србији, структура и функционисање*, Београд 2005, 173.

кратија није се остварила у пракси, јер није постојала равнотежа између органа власти.⁵⁵ Доминирали су једна странка (СПС) и њен лидер који је био предсједник Републике. Извршна власт била је јака и оличена у предсједнику Републике, који је постао фактор „неравнотеже уместо равнотеже. Уз помоћ свог свемоћног СПС-а, он је пресудно допринео да уместо парламентарне државе и демократије, добијемо партијску (једнопартијску) државу и недемократију.“⁵⁶ Од предсједничких избора, децембра 1997. године, односи у оквиру извршне власти значајно су се промијенили, будући да је за предсједника Србије изабран Милан Милутиновић, члан, али не и лидер владајуће већине. У периоду док је он био предсједник Србије, предсједничка функција са потпуно истим овлашћењима, како то истиче Славиша Орловић „је атрофирала. У првој фази, Милутиновић је деловао као 'чувар радног места' који се не меша у свој посао.“⁵⁷ Милутиновић није имао политичку снагу, иако је припадао већини која је победила на парламентарним изборима. Тако, примат у оквиру егzekутиве преузео је предсједник Владе односно Влада, која постаје активни носилац извршне власти и у цјелости води унутрашњу политику.

Послије апсолутне побједе на парламентарним изборима, децембра 2000. године, и освојене двотрећинске већине у Народној скупштини,⁵⁸ Демократска опозиција Србије (ДОС) је преузела власт у Републици Србији. Формирана је влада са Зораном Ђинђићем у својству предсједника. Дакле, 2001. године настала је кохабитација предсједника Републике и предсједника Владе. Предсједник Владе је обезбиједио већину у парламенту у којој је доминирала његова странка и својом вјештином ојачао позицију српске владе и предсједника Владе. Тако су односи у егzekутиви у почетку постали уравнотеженији, да би се убрзо равнотежа нарушила у корист Владе. Другим ријечима, Влада и њен предсједник постали су фактор неравнотеже и имали превагу над парламентом и предсједником Републике. Међутим, слично

⁵⁵ Уставнополитичка пракса и институције у Србији „своде се на хипертрофирану улогу председника Републике у односу на парламент и владу, која се испољавала у претераној доминацији шефа државе у односу на законодавне и извршне органе власти, што је доводило до противуставне неравнотеже власти остварене у практичној политичкој активности у виду све већег јачања председничке моћи и утицаја у односу на све остале институције политичког система“. – Г. Буцак, „Модел демократске трансформације председничко-парламентарног система у Србији“, *Политичка ревија* 1/2003, 75 и 76.

⁵⁶ В. Михајловић, „Србија између председничког и парламентарног система власти“, *Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)* (ур. М Петровић), Ниш 2011, 62.

⁵⁷ С. Орловић, 173.

⁵⁸ Коалиција ДОС имала је, на почетку, укупно 178 од 250 посланика у Скупштини Србије.

као и раније, влада је у периоду од 2001. до 2003. године „наставила да посматра скупштину као пуко средство обезбеђења законских оквира за њену управу (...) две трећине предложених закона долазило је од владе, али су зато четири петине закона о којима је скупштина расправљала имала владу за предлагача, а чак девет десетина усвојених закона било је владиних. Скупштински одбори уопште нису ни предлагали законе, а чак 80 % закона које су предложили посланици уопште није ни стављено на дневни ред скупштинског заседања.“⁵⁹

И након доношења новог устава од 2006. године, постојала је слична пракса. Тако, након избора 2008, Демократска странка Србије, као главни стуб коалиције и парламентарне већине, формирала је Владу са председником који је њен члан. „Када је премијер из странке чији је шеф и председник државе, онда он има мало маневарског простора за иницијативу, тако да се подела рада замагљује, а долази до фузије у којој је председник катализатор, док се премијерска власт пасивизује.“⁶⁰ Ове ријечи М. Пејковића потврдиле су се у пракси након избора 2008. Председник је „често узимао активну улогу у решавању неких од кључних питања из надлежности Владе, делујући као права активна извршна власт. Утисак о доминантној позицији председника Републике био је појачан пасивним држањем премијера, као и Народне скупштине према Влади.“⁶¹ Дакле, уставно-политичка пракса показује да је у Србији долазило до поремећаја равнотеже у систему власти, и то у корист извршне власти. Показало се да је фактор те неравнотеже некад влада, али чешће председник,⁶² зависно од политичке моћи личности која је обављала функцију, моћи која је излазила из оквира нормативних овлашћења.

5. ИЗВРШНА ВЛАСТ СРБИЈЕ – НОРМАТИВНО И СТВАРНО

Из анализе уставних одредаба о органима државне власти, може се закључити да је основна намјера српског уставотворца била „да од председника Републике створи модераторну власт, који својим неза-

⁵⁹ С. Антонић, 216.

⁶⁰ М. Пејковић, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао* 2/2010, 105.

⁶¹ Б. Милосављевић, „Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“, *Правни записи* 1/2012, 16.

⁶² У периоду када је председник владе био Зоран Ђинђић (па и у вријеме владавине Војислава Коштунице), Влада је била у центру власти и политичких збивања, управљала парламентом, док је председник био у сјенци. С друге стране, за вријеме мандата председника Републике Бориса Тадића, нарочито у периоду од 2008. до 2012, ситуација се промијенила. Од тада, у политичком систему Србије поново је присутно јачање положаја председника Србије, који је, да подсетимо, био и лидер ДС.

висним уставноправним положајем треба да обезбеди равнотежу у механизму власти“.⁶³ Устав не омогућује предсједнику Републике да буде носилац егzekутиве, и не даје му средства на основу којих би могао да утиче на рад Владе. Он има улогу стабилног дијела егzekутиве, али не са активном учешћем (што је препуштено влади), већ му је „додељена улога пасивног дела егzekутиве који арбитрира између Владе и Народне скупштине“⁶⁴ у евентуалним њиховим сукобима. Предсједник Републике нема овлашћења која би га чинила активном влашћу у оквиру егzekутиве.

Како је предсједник Републике искључиво пасивни дио егzekутиве, „без најмање дилеме може се рећи да је Устав Србије од 2006. године успоставио парламентарни систем власти, разуме се, у рационализованом облику, будући да је незамисливо да у једној посткомунистичкој земљи са нестабилним и високофрагментисаним страначким системом овај институционални модел функционише по најпростијој организационој схеми као у својој острвској колевци“.⁶⁵ Савремени парламентаризам карактерише доминација владе над парламентом, те је било неопходно конституисање шефа државе који би организационо и функционално био независан у односу на парламент и владу. То је обезбијеђено непосредним избором предсједника Републике од стране грађана, чиме он добија легитимитет као и парламент. Различита дужина мандата у односу на посланике (и владу) обезбјеђује континуитет власти при избору ових државних органа власти. Иако је непосредан избор предсједника Републике демократски квалитетнији, он се може појавити и као основ успостављања личног режима, у зависности од количине овлашћења (власти) повјерених тако изабраном шефу државе. Стога, као потенцијални ризик јавља се могућност успостављања персоналне (личне) власти.⁶⁶ Иако су уставна овлашћења предсједника Републике, према Уставу из 2006. године, мања од оних према Уставу из 1990. године, његова моћ била је много већа и значајнија према Влади, али и Скупштини. Предсједник Владе био је у сјени предсједника Републике, те се стицао утисак да он управља Владом, односно да предсједник Владе само преноси и спроводи његове налоге. Влада је све мање сарађивала са Народном скупштином, а све

⁶³ Д. Симовић, „Рационализовани парламентаризам Устава Србије из 2006 године“, *Правни живот* 14/2007, 863.

⁶⁴ Д. Симовић, (2008), 305.

⁶⁵ Д. Симовић, (2007), 865.

⁶⁶ Терминолошке прецизности ради, треба правити разлику између појма персоналне власти и њене персонализације, јер „персонализација власти је, за разлику од персоналне (личне) власти, индивидуализација аката власти у оквиру уставних граница власти“. – Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995, 400.

више са предсједником Републике, који јој је као лидер најјаче парламентарне странке, носиоца коалиције, обезбјеђивао подршку. Влада и Народна скупштина све више су подсјећале на „две одвојене власти које се не мешају и не зависе једна од друге“.⁶⁷

Од 2012. године, на сцени је класични парламентаризам, са Владом која је и нормативно и стварно носилац извршне власти, а шеф државе који је дао оставку на страначке функције⁶⁸ има улогу модератора. Предсједник Републике „вратио“ се у уставне оквире и улогу утврђену уставним нормама, препуштајући Влади и њеном предсједнику да и у стварности обављају уставом дефинисану функцију носиоца извршне власти и креатора унутрашње и спољне политике. Дакле, може се рећи да је функционисање система власти у пракси од 2012. године приближније слову уставног текста.⁶⁹ Да ли ће тако остати или ће поново доћи до президенцијализације, не може се са сигурношћу тврдити, као ни то да ли ће се догодити уставне промјене које би се односиле на положај и органе извршне власти. Евентуалне уставне промјене зависе од политичке воље релевантних политичких партија у Србији. Међутим, имајући у виду високу фрагментацију парламента и сложене политичке прилике, прије свега око статуса Косова, тешко се може очекивати висок степен сагласности, било да се уопште приступи промјенама Устава, а камоли конкретним уставним нормама. Најважније државно питање у Србији, статус Косова, није још увијек ријешено, а рјешавање је неизвијесно и у рукама међународне заједнице.

Прихватање пропорционалног изборног система у неповољном амбијенту стимулисало је велико вишестраначје чије су директне посљедице нестабилне коалиционе владе.⁷⁰ Током периода од деведесе-

⁶⁷ В. Михајловић, 65.

⁶⁸ По преузимању функције, Томислав Николић даје оставку не само на мјесто лидера партије већ и на активно чланство. Та чињеница сигурно је допринијела нижем нивоу утицаја на политичке процесе и систем власти, што је видљиво из праксе, приближавајући положај предсједника Републике положају предсједника у парламентарном систему.

⁶⁹ „Реална моћ егzekутиве мора ићи у смеру приближавања нормативном. Преамбициозно би било очекивати да се две компоненте положаја извршне власти, реална моћ и прописана надлежност, изједначе, јер то није у истој равни ни у 'демократскијим' земљама, али се може рачунати на приближавање реалног прописаном кроз мењање односа унутар извршне власти, јачањем владе на рачун председника Републике“ – С. Орловић, (2007), 916.

⁷⁰ Посредна посљедица нестабилних влада су „неконзистентне друштвене промене и пад поверења јавности у политичке институције. Оне су показатељ да у Србији недостају одговорно вођство, ефикасна влада и компетентна администрација, али упозорење да су уставне реформе пуко слово на папиру ако нису подржане озбиљним друштвеним реформама.“ – М. Радојевић, „Положај Владе у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија* 3/2009, 63.

тих година прошлог вијека до данас, „настављено је јачање партократије, која брише све границе између надлежности државних органа и води неконтролисаној владавини релативно мале групе људи“.⁷¹ Као највећи проблем у сфери егzekутиве, проф. Богољуб Милосављевић истиче несамосталност и политизованост управе, јер запошљавање и напредовање у управи одвија се искључиво по партијској припадности, већина управних одлука доноси се под политичким утицајем, а линије одговорности за извршење управних надлежности су замагљене.⁷² Управо присуство и јачање партократије⁷³ током цијелог периода уставног развоја Србије анулира границе надлежности између државних органа власти, угрожава подјелу власти⁷⁴ и води владавини релативно малог броја људи, јесте највећа препрека у реализацији уставно пројектованог жељеног система организацаије власти и успостављању правне државе. На основу тога, могло би се рећи да у Србији постоји облик парламентаризма који је, по ријечима Ђованија Сарторија, под пуном контролом странака и за које је кључно питање ко контролише странке, на који начин и шта странке, са своје стране, контролишу.⁷⁵ Мора доћи до слабљења партократије која је присутна и ојачала посљедњих година. Партијска држава је супротна правној држави – држави заснованој на владавини права.

6. УМЈЕСТО ЗАКЉУЧКА

Уопштено говорећи, владавина права (правна држава), подразумијева правно-политички режим под којим устав и закони ограничавају државне органе власти (законодавне, извршне, судске), намећући

⁷¹ Б. Милосављевић, „Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“, *Правни записи* 1/2012, 18. О појму партократије и њеном постојању у Србији шире вид. Славиша Орловић, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, Београд 2008, 537–567. Професор Орловић партократију сматра кључним обилежјем политичког поретка у Србији.

⁷² Б. Милосављевић, 15.

⁷³ Партократија се снажно одражава „на манама постојећег изборног система, пуној власти странка над органима за спровођење избора, слабој контроли финансирања странака, и сличним, намерно скројеним, слабостима изборног, политичког, али и правног (и правосудног) система, као и на неподношљиво високом нивоу корупције у свим сферама јавно-приватних односа“. – Б. Милосављевић, 13.

⁷⁴ „Формално, носиоци државне власти су институције које врше поједине државне функције – законодавну, извршну, судску. Кад би појединци били бирани или именовани у те институције у складу са својим ставовима и квалитетима и вршили државне функције без притиска организованих група које су монополисале политичку моћ, начело подјеле власти би могло функционисати без опасности да буде извргнуто у властиту супротност.“ – Г. Марковић, „Актуелност и домаћај начела подјеле власти“, *Правни живот* 14/2009, 518.

⁷⁵ Ђ. Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд 2003, 124.

одређене слободе, стварајући ред и предвидљивост у начину функционисања државе. Владавина права сматра се основним предусловом и суштинским елементом сваког демократског система. Неопходно је да се власт врши на легитиман и легалан начин, у складу са уобичајеним демократским правилима, а то у крајњој линији значи, на уставан начин, али рационално, примјерено условима, проблемима и ситуацијама, а, затим, и у складу са прокламованим програмима и политичким обећањима која се руководе принципом јавног интереса. То значи, да су на извијестан начин узајамно условљени и повезани демократија, уставност и владавина права.

Из начела владавине права произлази да ни воља већине не смије бити арбитрарна нити свемоћна, већ да се мора придржавати неких норми и бити ограничена како се не би претворила у „тиранију већине“. Легитиман наслов који је стечен на изборима и даје право на вршење власти, не значи да онај ко је на изборима добио, може власт употребљавати и злоупотребљавати по својој вољи. Владавина права постала је *conditio sine qua non* реформи цијелокупног друштва, идеал, циљ и неодвојив дио свакодневног политичког вокабулара.

Функционисање извршне власти, у оквиру уставом датих овлашћења неопходно је на путу успостављања правне државе и испуњавању услова на путу према чланству ЕУ, али оно умногоме зависи од политичких партија, њиховог степена свијести, зрелости и спремности за даљи развој уставног и политичког система у Србији, на тековинама парламентаризма и демократије. Побољшање највиших правних аката, враћање (моћи) органа извршне власти у уставне и законске оквири, одговорна Влада, дјеловање шефа државе као представника свих грађана и фактора јединства, слабљење партократије, уз независну и професионалну судску власт, представљају кораке ка успостављању владавине права. Међутим, консолидовање једног демократског и уставног система, могуће је искључиво, како то истичу Хуан Линц и Алфред Степан, уколико је ријешено државно,⁷⁶ а додали бисмо, и национално питање, што у Србији није случај. Иако суочена са посљедицама сопствене прошлости, ниједна државна власт у Србији не смије себи дозволити да буде институција која бјежи од сопствене одговорности. Искључиво сарадњом свих трију државних власти и подршком свих друштвених група може се (из)градити правна држава Србија.

⁷⁶ Вид. Х. Линц, А. Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, Београд 1998, 20.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Антонић, Слободан, „Парламентаризам у Србији 1990–1996“, *Архив за правне и друштивне науке* 2/1997;
2. Антонић, Слободан, „Парламентаризам у Србији после 2000. године“, *Социолошки преглед* 3-4/2004;
3. Буцак, Горан, „Модел демократске трансформације председничко-парламентарног система у Србији“, *Политичка ревија* 1/2003;
4. Вукадиновић, Гордана, *Правна држава*, Visio Mundi Academic Press, Нови Сад 1995;
5. Hayek, Fridrih V., *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb 1994;
6. Јовичић, Миодраг, „Одговорност у демократској и правној држави“, *Успостављање модерне демократске и правне државе у Србији* (ур. М. Јовичић), Српска академија наука и уметности, Београд 1996;
7. Јовичић, Миодраг, „Чему Устав?“, *Куда идеш, Србијо? – Хроника српско-југословенске уставности (1990–1994)*, Драганић, Београд 1995;
8. Јововић, Радивоје, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Право и политика* 1/2011;
9. Келзен, Ханс, *Чиста теорија права*, Гутенбергова Галаксија, Београд 2000;
10. Костић, Лазо, „Шта је то правна држава“, Л. Костић, *Сабрана дела*, први том, ЗИПС – СРС, Београд 2000;
11. Кузмановић, Рајко, *Нови есеји о уставности и државности*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2010;
12. Кузмановић, Рајко, *Уставно право*, Правни факултет, Бања Лука 2002;
13. Линц, Хуан, Степан, Алфред, *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд 1998;
14. Марковић, Горан, „Актуелност и домаћај начела подјеле власти“, *Правни живот* 14/2009;
15. Марковић, Лазар, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991;
16. Марковић, Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006;
17. Милинковић, Игор, *Механизми заштите владавине права на локалном нивоу са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Правни факултет, Бања Лука 2011;
18. Милосављевић, Богољуб, „Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“, *Правни записи* 1/2012;
19. Митровић, Драган, *О правној држави и другим правним темама*, Службени лист СРЈ, Београд 1998;

20. Михајловић, Владан, „Србија између преседничког и парламентарног система власти“, *Устав Републике Србије – пет година после (2006–2011)* (ур. М Петровић), Правни факултет Универзитета у Нишу и Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Ниш 2011;
21. Николић, Павле, *Уставно право*, Београд 1994;
22. Нојман Франц, *Владавина права*, Филип Вишњић, Београд 2002;
23. Орловић, Славиша, „Полупредседнички систем и партијски систем Србије“, *Политичке странке у Србији, структура и функционисање*, Friedrich Ebert Stiftung – Институт друштвених наука, Београд 2005;
24. Орловић, Славиша, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, Службени гласник, Београд 2008;
25. Орловић, Слободан, „Уставни положај владе Мађарске и Владе Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2012;
26. Орловић, Слободан, „Организација извршне власти као темељ правне државе“, *Правни живот* 14/2007;
27. Пајванчић, Маријана, „Динамичке компетенције државне власти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1-2/2007;
28. Пајванчић, Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009;
29. Пејић, Ирена, „Органи у законодавном поступку: влада, парламент (одбор и пленум), председник републике“, *Унапређивање квалитета законодавног поступка у Народној скупштини*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2010;
30. Пејковић, Марко, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао* 2/2010;
31. Радојевић Миодраг, „Институција председника Републике у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија* 2-4/2007;
32. Радојевић, Миодраг, „Положај Владе у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија* 3/2009;
33. Радојевић, Миодраг, „Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав“, *Српска политичка мисао* 1/2009;
34. Сартори, Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003;
35. Симовић, Дарко, „Рационализовани парламентаризам Устава Србије из 2006. године“, *Правни живот* 14/2007;
36. Симовић, Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет – Службени гласник, Београд 2008;
37. Станковић, Марко, „Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије“, *Правни живот* 14/2007;
38. Чавошки, Коста, *Право као умеће слободе*, Службени гласник, Београд 2005;
39. Шарчевић, Един, „Појам правне државе – ка разумијевању правне државе“, *Архив за правне и друштвене науке* 4/1989;

40. Устав Републике Србије;

41. Устав Републике Хрватске (пречишћени текст, Уставни суд Републике Хрватске од 23. марта 2011. године, http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava).

Full Professor Mile Dmičić, LL.D.

Senior Assistant Milan Pilipović, LL.M.

Faculty of Law, University of Banja Luka

THE POWER OF THE EXECUTIVE AND REALIZATION OF THE RULE OF LAW – DE IURE AND DE FACTO

Summary

Legally speaking, *Rechtstaat* and the rule of law require that all state entities and citizens must abide by the Constitution and corresponding laws. This means realizing several norms and principles, separation of powers being one of them. Separation of powers is the basis for constituting the rule of law. Separation of powers, as a factor of constituting and functioning of the rule of law, is accepted by constitutions of all states in the region, including Serbia.

However, constitutionally projected power systems, based on the separation of powers principle, differ from those in practice, foremost in terms of organization, structure and functioning of executive power and in its relation to constitutional and legislative power. Executive power has started to play a more dominant and active role in modern states, staying, however, within the boundaries of law and corresponding legal norms. Responsible executive power must preserve its powers and modes of acting within legal frames, without exceeding dimensions of normative jurisdiction in practice. Thus, through the magnitude of its political power, executive power exceeds its constitutional and legal jurisdictions, directly influencing the organization of a state based on the rule of law. The increase of political powers of the executive power in modern states has become a reality and necessity, but its real power must be approximate to normative requirements, if a legal state and the rule of law are to be established. To realize such an objective, *partocracy*, lately in expansion, must be weakened.

Key words: *Rule of law; Legal state; Executive power; President; Government; Power.*