

**Владан Станковић**  
*Институт за политичке студије у Београду*

## ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ ПО МИТРОВДАНСКОМ УСТАВУ – УСТАВНОПРАВНА АНАЛИЗА

### Сажетак

*Тема овог научног рада је политичко уређење Републике Србије дефинисано важећим уставом из 2006. године, који се због датума доношења, колоквијално, зове и: „Митровдански устав“. Предмет истраживања усредсређен је на односе три гране власти, уоквирене у извештајан поредак владавине – Политички систем. Временски опсег истраживања смештен је у период од 2006. године до данас, а просторни оквир се односи на територију Републике Србије. Циљ научног рада је да: проанализира, опише и оквалификује модел политичког система који дефинише устав Републике Србије из 2006. године. Истраживање полази од Опште претпоставке да је Политички систем Републике Србије, онако како га дефинишу уставотворци, парламентарни модел власти са модификованим надлежностима у корист Председника Републике који се бира на непосредним изборима. Научни значај истраживања своди се на анализу и оцену карактера политичког система у Србији, а друштвени допринос на јачање институционалних капацитета основних носилаца власти у Републици. Методи од који је аутор пошао у истраживању су: логички (индукција, дедукција, аналитички приступ), правни (догматско-нормативистички, системски, циљни) и политиколошки (институционални).*

**Кључне речи:** политички систем, Митровдански устав, парламентаризам, право, политика.

## УВОД

Овај научни рад настојаће да дефинише политички систем на основу решења које је прописао тренутно важећи устав Републике Србије, донет на Митровдан 8. новембра 2006. године. Замисао је да се након сажетих теоријских поставки Основа политичких система (који ће послужити као саобразни модели за оцену и класификацију постојећих уставних решења), проанализирају одредбе устава Републике Србије које регулишу политички систем у Србији, те да се након подробне анализе уставних решења изнесу и извесни закључци и судови о карактеру и врсти политичког система у Републици Србији.

### ТЕОРИЈСКЕ ПОСТАВКЕ – УПОРЕДНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

Упоредни политички системи указују на читав низ институционалних прелаза међу политичким системима.<sup>1</sup> Предмет Политичког система разликује три основне категорије односа власти: „Јединство власти“, „Равнотежу (Произхођење) власти“ и „Поделу власти“, мада ћемо кроз приказ који следи уочити и читав низ прелазних међуоблика.

1. *Јединство власти* инсистира на принципу изведене суверености „воље народа“ из једне једине власти. (Ђорђевић 1961, 590) Реч је о законодавној власти која је, као представништво народа, извор суверености народа. Стога понегде у уставно-политичкој теорији наилазимо на синтагму: „диктат законодавне власти“. Сва је власт у земљи изведена из Скупштине као непосредног представништва народа, па се ова категорија политичког система назива још и Скупштински систем државне власти, или Политички систем надређености законодавне власти над извршном и судском. (Николић 1973) Овај модел настоји да институционализовано моћ јединства власти што више приближи народу као носиоцу суверености, или бар народним представницима који су најнепосреднији носиоци народне воље и суверенитета. Из тог разлога овај се систем често назива и „Револуционарно јединство

---

1 О упоредним политичким системима постоји богата домаћа литература. Тако нпр: Najdan Pašić, *Упоредни политички системи*, Visoka škola političkih nauka, Beograd, 1962; Vladimir Degan, *Упоредни политички системи*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 1972; Jovan Đorđević, *Упоредни политички системи*, Savremena administracija, 1983; Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд, 2006.

власти“. Данашње упоредноправно и уставно искуство разликује у основи два модела политичког система Јединства власти.

Прво решење Јединства власти је тзв. *Конвентски систем* који је произашао из устава Прве француске републике (1793. године). Конвентски систем јединство власти остварује кроз непосредну контролу државне управе преко скупштинских одбора у којима седе „Делегати“ или представници народа. У скупштинским одборима присутни су чланови свих посланичких клубова, представника политичких фракција у земљи. Скупштински одбори непосредно надзиру рад јавне управе. Судска грана власти директно произилази из револуционарне скупштине, понекад надзирана у фузионисана извршно-судска тела.<sup>2</sup> Овде постоји својеврсно „појачано присуство законодавног тела“ у раду судова какав не постоји у другим врстама политичког система. Принцип Јединства скупштинске власти био је једно време веома популаран као демократско решење у политичкој пракси социјалистичких земаља Источне Европе.

Други модел Јединства власти познаје Швајцарски устав (1848, 1874, 1999). Овај устав у настојању да изкаже што непосреднију форму демократичности остаје привржен „јакој позицији народних представника.“ (Maisen 2014, 181) Идеал демократског одлучивања Швајцарски устав настоји да оствари како кроз значајну моћ Савезне скупштине и кантоналних сабора народних представника, тако и кроз форме непосредног одлучивања у локалним, кантоналним заједницама најчешће путем јавног изјашњавања (референдума). Услед етничке и верске хетерогености и потребе одржања консоцијативног „модела репрезентативног кључа у одлучивању“ непосредно изјашњавање грађана и стварање већег поверења у народне представнике које су ти исти грађани бирали, створили су потребу за демократским балансом. По Швајцарском уставу, Савезна скупштина оба дома врши избор Савезног већа од 7 чланова са репрезентативном: страначком, етничком и верском заступљеношћу. Ово веће се третира као скупштинско веће са опсегом надлежности за „кровну конструкцију“ по принципу супстидијарности. Савезно веће управља Савезном управом

2 Попут нпр. *Комитета за јавну безбедност* или *Комитета јавног спаса* у коме су фузионисани делови извршне власти са деловима судске власти, ради ефикасније контроле и управе од стране Скупштине.

по одељењима. Поред колегијалног Савезног већа, Савезна скупштина, у сазиву оба дома, бира и Председништво савезног већа. Ово тело води председник Швајцарске конфедерације и оно има и једног подпредседника.<sup>3</sup>

2. Друга типологија политичког система заснива се на произхођењу једне власти из друге, и на њиховом равнотежном односу. Острвски казуистички систем „преседанског права“ (*precedent*) створио је суптилне механизме између појединих грана власти. У Енглеској, и касније у Великој Британији, извршна власт се вековима еманциповала од монархистичког апсолутизма, тако да је на крају монарх постао само церемонијални шеф извршне власти, а сва се власт преселила у колегијално тело или кабинет.

У пракси постоји неколико политичких подсистема равнотежног произхођења. Најближи скупштинском моделу власти су парламентарни системи нестабилних коалиција странака са Председником Републике који се бира у парламенту. Овакав модел познаје нпр. италијанска парламентарна пракса. Председник владе често је лице ван парламента, а у састав владе улазе скупштински народни представници. У британском парламентарном систему вођ посланичког клуба већинске партије у парламенту формира кабинет од народних посланика из своје и евентуално коалиционих партија. (Sargentich 1993, 579-592) У таквом систему народни посланици изказују чврсту партијску солидарност са својим дојучерашњим колегама, који су сада постали министри, па владе имају стабилну већину и хомогене су. Чист парламентарни модел острвског типа има Кабинет, или колегијално извршно тело састављено искључиво од народних посланика који су добили мандат на изборима.<sup>4</sup> Тако чланови кабинета задржавају право гласа у пленуму скупштинског заседања. Коначно, немачки парламентарни модел познаје тзв. „бирокуратске владе“. Овај политички подсистем назива се и *Канцеларски систем*. Модел је замишљен тако да на изборима бирачи гласају за политичку партију која кандидује будућег канцелара. Кандидат за канцелара предводи партију на изборима и најављује „Програм спровођења“ уколико му

---

3 Члан 176. Швајцарског устава из 1999. године. („Constitution fédérale de la Confédération suisse“, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>)

4 На тему индивидуалне министарске одговорности према парламенту у: Keith Dowding, Patrick Dumont, „Agency rent, adverse selection and moral hazard“, *The Selection of Ministers around the World*, 1-26, Routledge Taylor & Francis, 2015, p. 2.

гласачи укажу поверење. По добијању избора партијски вођ постаје *канцелар*: он лично именује све министре у будућој влади, стара се о одговорности министара, и даје курс политици владе.<sup>5</sup> Канцелар неспорно има шира овлашћења од Првог министра у кабинетском систему парламентарне демократије. Стога канцеларски парламентарни подсистем тежи више ка подели власти од других парламентарних модела политичког подсистема власти.

3. Једна врста прелаза између равнотежног Произхођења власти и Поделе власти је и тзв. „Хибридни“ или „Мешовити“ модел, односно *Полупредседнички* систем власти.<sup>6</sup> У Полупредседничком моделу, какав познаје устав француске Пете Републике из 1958. године, инокосни шеф извршне власти обавезно се бира непосредно на изборима, и има широка овлашћења, па активно учествује у вођењу политике земље. (Duverger 1986) Председник Републике не само да оличава јединство земље, и не само да је „активни шеф државе“, већ и: креира, води и остварује њену политику. Ово посебно долази до изражаја када је Влада (састављена од чланова ван парламента) из исте политичке формације из које долази и Председник Републике. За случај да није тако, Председник Републике и Председник Владе (која има већину у Асамблеји) деле уставом прописане надлежности кроз равнотежни систем *кохабитације* („суживот“, „су-станарство“). У том сличају није немогуће да Председник Републике прекине кохабитацију: разреши Председника Владе и распусти Скупштину.<sup>7</sup> Ипак то се дешава изузетно,

5 *Germany Government System Handbook – Strategic Information and Developments*, Lulu, 2018, p. 71: „The Chancellor has a prominent position in the government. He or she is, as it were, the *captain* of the ship of state. The Chancellor chooses his ministers... The Chancellor determines the general guidelines of government policy.“

6 Тако нпр. у: Pierre Bréchon, „Le président français, un monarque républicain“, ed. Gianluca Passarelli, *Presidenti della Repubblica, Forme di governo a confronto*, 97-117, Giappichelli, 2010, p. 100: „Maurice Duverger l’avait qualifié de semiprésidentiel.“ Слично и у: Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1997, стр. 240-242.

7 David Samuels, Matthew Shugart, „La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel: l’impact de la présidentialisation des partis“, *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 17, N° 1/2010: 67-91, De Boeck Supérieur, Liège-Paris, 2010, p. 75: „Dans un régime semi-présidentiel dualiste, la présidentialisation des partis – et, de fait, celle de tout le système politique – ne soulève pas de question. Par définition, le Président a le pouvoir constitutionnel de nommer et de révoquer le Premier ministre et/ou le gouvernement, ce qui n’est pas possible dans un régime moniste. Le Président détient la réalité du pouvoir exécutif et est aussi la personnalité politique la plus importante du pays. Même lorsque la majorité parlementaire s’oppose brusquement au Président, le fait qu’il puisse à tout moment

а правило је да Председник Републике поштује скупштинску већину и конструктивно учествује у раду бифедалне извршне власти.<sup>8</sup>

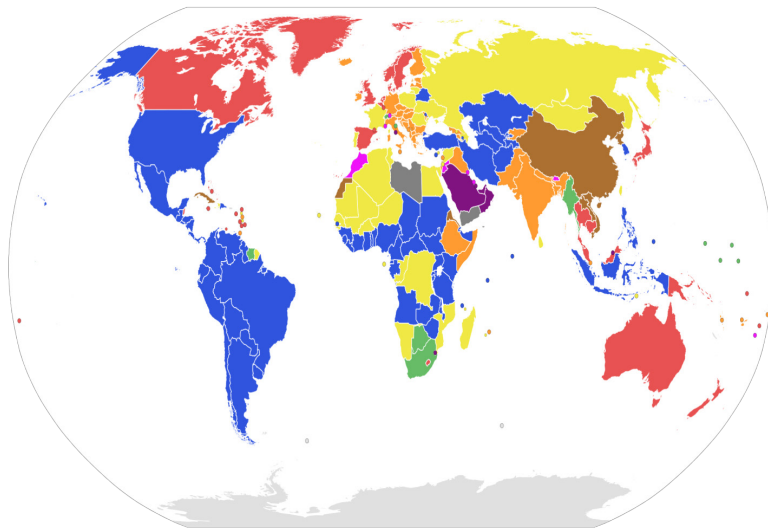
4. Коначно, политички систем *Поделе власти* подразумева подвојеност три гране власти: законодавне, извршне и судске. Законодавна власт прописује и доноси законе, извршна власт их спроводи, а судска тумачи и креира законска решења у складу са духом преседана (прецедентног права по узору на римско преторско право). Овде је судска инстанца не само одељена од друге две гране власти, и повезана тек танким нитима суптилног механизма *checks and balances*, већ она постаје и креатор правног и уставног поретка. Када је реч о односу законодавне и извршне власти, онда је најважније истаћи да се и једна и друга грана власти бирају обавезно на непосредним изборима. (Nelson 2014) Извршна власт је моноцефална. Њу оличава инокосни орган власти или Председник Републике, који се истовремено третира и као исконски „шеф државе“, прецизније „шеф администрације“. По добијању мандата народа Председник Републике спроводи смену бирократског врха, а има могућност и да изведе корекције по дубини државне управе. (Jones 2000, 59-60)

---

révoquer le Premier ministre et/ou le gouvernement, ou même dissoudre l'Assemblée, lui donne des pouvoirs considérables.“

- 8 Pierre Bréchon, „Le président français, un monarque républicain“, ed. Gianluca Passarelli, *Presidenti della Repubblica, Forme di governo a confronto*, 97-117, Giappichelli, 2010, p. 101: „Cette situation française originale d'exécutif réellement bicéphale fonctionne habituellement avec un leadership présidentiel, mais dans les périodes de cohabitation entre une personnalité de droite et une de gauche au sommet de l'Etat, l'équilibre se renverse, on se rapproche d'une situation de régime parlementaire, le Premier ministre exerce alors l'essentiel du pouvoir, même si le président peut préserver certaines prérogatives, notamment sur la politique étrangère et la défense.“

(На мапи света политички системи су овако распоређени)



- Председничке републике са пуним председничким системом.
- Државе са полупредседничким системом.
- Парламентарне републике са извршним председништвом бираним у парламенту.
- Парламентарна република са церемонијалним председником, где председник владе представља извршну власт.
- Уставне монархије у којима извршну власт припада монарху, а обично је врши председник владе.
- Уставне монархије, које имају одвојеног шефа владе, али краљевска породица држи политичку моћ.
- Апсолутне монархије.
- Једнопартијске државе.
- Војне диктатуре.

## УСТАВНА РЕШЕЊА ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ

Устав Републике Србије из 2006. године на самом почетку у „Начелима устава“ у члану 2 регулише *Носиоце суверености*. У члану 2, став 1 предвиђа се да: „Сувереност потиче од грађана који је врши: референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника.“ Истовремено, у ставу 2 истог члана 2 предвиђа се неотуђивост суверености грађана, формулацијом да нико не може отуђити сувереност грађана „нити узпоставити власт мимо слободно изражене воље грађана“.

Чланом 3, став 2 предвиђено је да се *владавина права* „остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.“

У члану 4. прокламује се *Подела власти* и утврђује неколико важних начела: Правни поредак је јединствен (став 1); Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (став 2); Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли (став 3); и коначно, утврђује се начело назависности судске гране власти (став 4).

Занимљиво је да Устав посебну пажњу посвећује функцији и улози политичких странака, па се партијски живот конституише као уставна категорија „у демократском обликовању политичке воље грађана.“ (члан 5, став 1)

Политички систем подробно се дефинише кроз Пети одељак устава који носи наслов: „Уређење власти“. У овом одељку дате су основе уређења односа три гране власти: законодавне, извршне и судске. (За потребе рада истаћи ћемо само оне одредбе устава које тако дефинишу односе власти да се у њима може препознати *политички систем* у Републици Србији.)

Чланом 99. одређене су надлежности Народне скупштине Републике Србије, представничког тела састављеног од 250 народних посланика – представника народа који се бирају на непосредним општим изборима сваке четврте године. Између осталог Народна скупштина је уставотворни орган који: „доноси и мења устав“ (чл. 99, став 1, тачка 1); „доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије“ (чл. 99, став 1, тачка 7); „даје предходну сагласност на статут аутономне покрајине“ (чл. 99, став 1, тачка 8); „усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе“ (чл. 99, став 1, тачка 11).

Када је у питању однос Народне скупштине према другим органима власти, исти члан 99. предвиђа следећу регулацију. Најпре, Народна скупштина „бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара“ (чл. 99, став 2, тачка 1). Она такође и: „бира и разрешава судије Уставног суда“ (чл. 99, став 2, тачка 2), али и: „бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом“ (чл. 99, став 2, тачка 3). Истовремено, надлежност Народне скупштине протеже се и на: избор, разрешење и надзор рада над гувернером Народне банке Србије (чл. 99, став 2, тачка 4), избор, разрешење и



надзор рада Заштитника грађана (чл. 99, став 2, тачка 5), као и на избор и разрешење других функционера који се уређују законским актом.

Чланом 112. предвиђене су *надлежности Председника Републике* као инокосног органа у бицефалној структури извршне власти. Између осталог Председник Републике: „представља Републику Србију у земљи и иностранству“ (члан 112, тачка 1); проглашава законе указом, у складу с Уставом (члан 112, тачка 2); „предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа (члан 112, тачка 3); „предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом“ (члан 112, тачка 4); „поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе“ (члан 112, тачка 5). У ставу 2, истог члана 112, предвиђено је да: „Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава офицере Војске Србије“.

Чланом 123. предвиђене су *надлежности Владе*, као колективног органа у бицефалној подели извршне власти. Функције владе су да: „утврђује и води политику“ (члан 123, тачка 1); „извршава законе и друге опште акте Народне скупштине“ (члан 123, тачка 2); „доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона“ (члан 123, тачка 3); „предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач“ (члан 123, тачка 4); „усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом“ (члан 123, тачка 5); као и да врши и све друге послове одређене Уставом и законом (члан 123, тачка 6).

Чланом 124. предвиђена је одговорност Владе Републике Србије. „Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе.“

Влада је колегијални орган који се састоји од: Председника Владе, једног или више подпредседника и министара. (члан 125, став 1). „Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу.“ (члан 125, став 2). „Министри су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни Председнику Владе, Влади и Народној скупштини.“ (члан 125, став 3)

Чланом 126. предвиђена је неспојивост функција у Влади Републике Србије са функцијом народног посланика, посланика у скупштини аутономне покрајине и одборника у скупштини јединице локалне самоуправе, као ни са чланством у Извршном већу аутономне покрајине или извршном органу јединице локалне самоуправе.

Члан 127. предвиђа начин избора Владе. „Кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже Председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа.“ (члан 127, став 1) „Кандидат за председника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав.“ (члан 127, став 2) „Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе.“ (члан 127, став 3) „Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика.“ (члан 127, став 4)

Чланом 128. предвиђено је трајање и окончање рада Владе. „Мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине која ју је изабрала.“ „Мандат Владе почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином.“ (члан 128, став 1) „Мандат Владе престаје пре истека времена на које је изабрана: изгласавањем неповерења, распуштањем Народне скупштине, оставком Председника Владе и у другим случајевима утврђеним Уставом.“ (члан 128, став 2) „Влада којој је престао мандат може да врши само послове одређене законом, до избора нове Владе.“ (члан 128, став 3) „Влада којој је престао мандат не може да предложи распуштање Народне скупштине.“ (члан 128, став 4) „Члану Владе мандат престаје пре истека времена на које је изабран, констатовањем оставке, изгласавањем неповерења у Народној скупштини и разрешењем од стране Народне скупштине, на предлог председника Владе.“ (члан 128, став 5)

Парламентарни институт *интерпелације* регулисан је чланом 129. Овај члан предвиђа да „најмање 50 народних посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе“. (члан 129, став 1) „Влада је дужна да одговори на интерпелацију у року од 30 дана.“ (члан 129, став 2) „Народна скупштина расправља и гласа о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена.“ (члан 129, став 3) „Ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, уколико претходно, по неприхватању одговора на

интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку.“ (члан 129, став 5)

*Гласање о (не)поверењу Влади* нормира члан 130. По овом члану: „Гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе може затражити најмање 60 народних посланика.“ (члан 130, став 1). „Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу. Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Влади или члану Владе ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика.“ (члан 130, став 2) „Ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.“ (члан 130, став 3) „Ако Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе, председник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе, у складу са законом.“ (члан 130, став 4) (Устав не предвиђа правно-техничко решење уколико се деси да Народна скупштина не подржи предлог Председника Владе за новог члана Владе, и тако му ускрати поверење).

„Влада може затражити *гласање о свом поверењу*.“ Ово предвиђа наредни члан 131, став 1. У том случају се: „Предлог за гласање о поверењу Влади може се, на захтев Владе, разматрати и на седници Народне скупштине која је у току, а ако Влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана од његовог подношења. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.“ (члан 131, став 2). „Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења Влади ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика.“ (члан 131, став 3). „Ако Народна скупштина не изгласа поверење Влади, Влади престаје мандат, а Председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.“ (члан 131, став 4).

Чланом 132. предвиђена је могућност *подношења оставке Председника Владе*. „Председник Владе може поднети оставку Народној скупштини.“ (члан 132, став 1). „Председник Владе оставку подноси председнику Народне скупштине и истовремено о њој обавештава председника Републике и јавност.“ (члан 132, став 2). „Народна скупштина на првој наредној седници констатује оставку Председника Владе.“ (члан 132, став 3). „Влади престаје

мандат даном констатације оставке Председника Владе.“ (члан 132, став 4). „Када Народна скупштина констатује оставку Председника Владе, Председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе, Председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.“ (члан 132, став 5).

Устав у члану 133. предвиђа *оставку и разрешење члана Владе*. „Члан Владе може поднети оставку Председнику Владе.“ (члан 133, став 1). „Председник Владе доставља оставку члана Владе председнику Народне скупштине, а Народна скупштина на првој наредној седници констатује оставку.“ (члан 133, став 2) „Председник Владе може предложити Народној скупштини разрешење појединог члана Владе.“ (члан 133, став 3) „Народна скупштина разматра и гласа о предлогу за разрешење члана Владе на првој наредној седници.“ (члан 133, став 4) „Одлука о разрешењу члана Владе донета је ако је за њу гласала већина од укупног броја народних посланика.“ (члан 133, став 5) „Члану Владе који је поднео оставку мандат престаје даном констатације оставке, а члану Владе који је разрешен, даном доношења одлуке о разрешењу.“ (члан 133, став 6) „Председник Владе је дужан да по престанку мандата члана Владе због подношења оставке или разрешења, у складу са законом, покрене поступак за избор новог члана Владе.“ (члан 133, став 8)

Устав предвиђа да се конкретнија питања о раду владе регулишу кроз *Закон о влади*. (члан 135)

Члан 136. регулише *Основе државне управе*. У члану 136, став 1, изтиче се: „Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади.“ Истовремено у ставу 2 истог члана стоји: „Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом.“ Члан 136, став 3 наводи: „Послови државне управе и број министарстава одређују се законом.“ И даље: „Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.“ (члан 136, став 4)

Коначно, када је у питању *судска грана власти* утврђује се начело јединства судске власти у Републици Србији. (члан 142, став 1). „Судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката.“ (члан 142, став 2). Чланом 145, став 3 предвиђено је да су: „Судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле.“ И још: „Судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном

поступку.“ (члан 145, став 4). Члан 146. утврђује сталност судијске функције.

## ТУМАЧЕЊА УСТАВНИХ РЕШЕЊА ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ

Из представљеног мноштва уставних норми призилазе извесна тумачења о карактеру политичког система у Србији након доношења Митровданског устава из 2006. године.

Устав утврђује јединство правног поретка. Ово се јединство обезбеђује уређењем институционалне моћи на основу поделе на три гране власти: законодавну, извршну и судску. Устав прокламативно изтиче да се односи власти заснивају на *checks and balances* начелу равнотеже и међусобне контроле три власти. Оне су одељене, али и међусобно упућене једна на другу: надопуњују се кроз равнотежну позицију са-одношења и произхођења. Истовремено, устав препушта значајну улогу партијском систему, јер су, по њему, политичке странке носиоци „демократског обликовања политичке воље грађана“. Једном речју, кроз политичке странке дефинишу се друштвене вредности, индивидуални, класни и слојевни интереси друштвених група и појединаца, и профилишу сукобљени интереси и политика на државном нивоу.

Политички систем према Митровданском уставу заснива се првенствено на односу законодавне и извршне власти. Законодавну власт чини представничко тело од 250 народних посланика који се бирају према страначким листама на период од 4 године. Народна скупштина има широке прерогативе: она доноси и мења устав, прописује законе (оригинерна акта која делују *erga omnes*), даје сагласност на статуте аутономних покрајина (оригинерна аката који делују на једном делу територије), усваја завршни годишњи прорачун (буџет) и завршни рачун... Народна скупштина бира, надзире и има могућност да разрешава Председника Владе (а тиме и Владу у целини) и све министре у Влади. Она бира и разрешава судије Уставног суда, бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца. Уз то Народна скупштина: поставља, надзире и разрешава гувернера централне банке (Народне банке Србије), али и утиче на: избор, рад и разрешење Заштитника грађана.

Председник Републике је инокосни орган бицефалне извршне власти који се бира непосредно на изборима. Председник Републике: представља државу у земљи и иностранству; предлага

Кандидата за Председника Владе (након што саслуша мишљење представника изабраних изборних листа); командује војском – поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије; указом именује и опозива амбасадоре на предлог Владе Србије.

Влада Србије је колегијални орган у бицефалној подели извршне власти. Влада се састоји од Председника Владе, једног или више подпредседника владе и министара. Влада се бира у Народној скупштини. За избор Владе неопходно је саставити парламентарну већину. Већина се формира на основу договора представника изабраних изборних листа који имају посланике у скупштини. Кандидата за Председника Владе Народној скупштини предлаже Председник Републике пошто је предходно саслушао представнике свих изабраних изборних листа. Влада има значајне прерогативе власти. Она: утврђује и води политику земље, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге подзаконске акте, предлаже законе и друге опште акте и даје мишљења о њима када сама није предлагач, усмерава и усклађује рад државне управе и врши надзор над њеним радом. Влада одговара Народној скупштини, и то: за политику коју води, за извршавање општих аката и за рад државне управе. Председник Владе: представља Владу, води и усмерава рад Владе, усклађује рад чланова Владе, уједначава политичко деловање Владе. Министри у Влади имају троструку одговорност: према Влади у целини, према председнику Владе, и према Народној скупштини. Министри не могу бити бирани из редова народних посланика. Након што је Председник Републике упутио предлог за избор Председника Владе у Народну скупштину, Кандидат за Председника Владе на скупштинској седници износи Програм и Састав Владе апелујући кроз експозе да му се укаже поверење. Народна скупштина истовремено гласа и за програм владе и за њен састав у целини. Влада је изабрана ако је гласао најмање један народни посланик више од половине укупног броја скупштинских представника. Мандат владе везан је за мандат Народне скупштине која ју је изабрала. Народна скупштина може и пре тог рока да ускрати поверење Влади: изгласавањем неповерења, распуштањем Народне скупштине, оставком Председника Владе или на други начин. Влада којој је престао мандат или јој је мандат ускраћен обавља редовне техничке послове до избора нове Владе (тзв. „технички мандат Владе“, или „техничка Влада“). Влада којој је престао мандат не може да распусти Народну скупштину. Мандат члану Владе може престати пре истека рока: оставком, изгласавањем неповерења у

Народној скупштини и разрешењем пред скупштином на предлог Председника Владе. Додатна контрола рада Владе спроводи се кроз установу *интерпелације* којим најмање 50 народних посланика може да покрене скупштински поступак у вези рада Владе или њеног члана по одређеном питању. Уколико Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или њеног члана, приступиће се гласању о неповерењу Влади, односно неповерење члану Владе. Гласање о неповерењу Влади може покренути најмање 60 народних посланика. Влади или члану Владе је изгласано неповерење уколико је за предлог гласало најмање један посланик више од половине укупних народних посланика. По изгласаном неповерењу Влади Председник Републике подноси нови предлог Народној скупштини, а уколико Народна скупштина у року од 30 дана не изгласа новог Председника Владе, Председник Републике распушта парламент и расписује нове изборе. Влада може и сама покренути поступак за гласање о сопственом поверењу. Ово може бити снажан инструмент Владе за дисциплиновање скупштинске већине која се временом, по правилу, расипа (посебно уколико је већина „танка“). Председник Владе може поднети оставку Председнику Народне скупштине. У том случају Народна скупштина констатује оставку Председника Владе, што повлачи пад целокупне владе. У том случају Председник Републике покрене поступак за избор нове Владе, а уколико Народна скупштина у року од 30 дана не створи већину за предлог, Председник Републике распушта Народну скупштину, па се иде на нове изборе. Члан Владе може поднети оставку Председнику Владе. У том случају Председник Владе обавештава Председника Народне скупштине о оставци, а скупштина на наредној седници констатује оставку. Председник Владе има механизам да затражи од скупштинске већине поступак за разрешење члана Владе. За одлуку о разрешењу потребан је најмање један посланик више од половине свих народних посланика. Уколико дође до разрешења, Председник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе на упражњено место. Влада надзире рад над државном управом која је самостална у свом раду и искључиво везана уставом и законима. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Њихово унутрашње уређење прописује Влада. Судови су самостални и независни, судска функција је стална, а судске пресуде имају дејство општеобавезности (*erga omnes*).

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА: ОПШТА ОЦЕНА ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА

Митровдански устав из 2006. године полази од начела поделе власти на: законодавну, извршну и судску власт. Извршна власт је бифедална („двоглава“) јер су код ње овлашћења подељена између: *Владе* као колегијалног органа извршне власти и *Председника Републике* („шефа државе“) као инокосног органа. Односи власти се заснивају на систему равнотеже и узајамне контроле.

За изношење закључних разматрања од посебне је важности разматрање две од три гране власти: законодавне и извршне. Управо од односа законодавне и извршне власти зависи облик политичког система у једној земљи.

Истраживања су показала следеће налазе:

1) Законодавна грана власти, односно Народна скупштина: бира, контролише рад, и, евентуално, разрешава: министре у Влади, друге чланове Владе или самог Председника Владе (а тиме и Владу у целини). (Овај се механизам препознаје као класичан склоп у функционисању парламентарног модела политичког система.)

2) Владу Републике Србије предлаже Председник Републике, али пошто Председник Републике предходно саслуша мишљење представнике свих изабраних изборних листа. То значи да инокосни орган егzekутиве не може по сопственом нахођењу да именује Кандидата за Председника Владе, већ то чини тек пошто се међу представницима изабраних изборних листа формира парламентарна већина. (Ово је класичан механизам равнотеже власти, где извршна власт израста из парламентарне већине, па и овај механизам указује на парламентарни модел политичког система власти.)

3) Председник Републике бира се на непосредним, председничким изборима. (Већ само решење упућује на председнички или бар полупредседнички модел.) Непосредно изабраном Председнику Републике уставом су поверене и извесне надлежности. Ове надлежности нису велике, али нису ни протоколарне као у парламентарном моделу где се инокосни представник извршне власти бира у парламенту, или у парламентарним монархијама где је инокосни орган (монарх) само номинални „шеф извршне власти“. (Решење из Митровданског устава одударе од класичног парламентарног модела где је инокосни орган извршне власти



тек протоколаран, а у парламентарним монархијама само номиналан и церемонијалан). (Лукић 1998, 5-24)

4) Министри не могу бити бирани из редова народних посланика. (За класичан парламентарни модел карактеристично је да су министри на челу државних ресора управо из редова парламентарне већине. Тако заправо народни посланици остварују контролу бирократске управе. Решење које је преузео Устав Србије из 2006. године предвиђа да контролу државне управе Народна скупштина спроводи тек посредно: народни посланици контролишу чланове Владе који нису народни представници, а чланови Владе контролишу Државну управу преко министарстава. Овако скројено уставно решење, по коме министри нису народни посланици већ бирократе, приближава политички систем у Србији начелу строжије поделе власти какав познаје полупредседнички политички систем или председнички модел подпуне поделе власти.) (Буцак 2014)

5) Ипак, средиште извршне власти остаје у Влади, колегијалном телу у коме Председник Владе има доминантну улогу. Ова доминација произилази из неколико уставно-правних решења. Најпре, функција мандатора, или Кандидата за формирање Владе, указује да Председник Владе има слободу да „направи свој тим“. (Истина, та слобода је ограничена вољом Посланичког клуба изабране изборне листе која формира власт.) Председник Владе стара се и о уједначеном политичком деловању Владе, јер координира активности Владе и одржава односе између министара. Потом, Председник Владе може предложити Народној скупштини разрешење појединог члана Владе. И коначно, оставка или разрешење Председника Владе повлачи за собом и пад целокупне Владе. Влада је заправо најоперативнији део власти, а Председник Владе утире пут њеној динамици, пошто Влада: утврђује и води политику земље, извршава и предлаже законе, усмерава и надзире рад државне управе...

Сумарно посматрано, два уставна механизма кључно одређују политички систем у Србији: 1) Народна скупштина, као законодавна грана власти: бира, надзире и разрешава Владу; 2) Влада је премоћна грана извршне власти спрам капацитета власти која је поверена Председнику Републике (као инокосном органу бифедалне извршне власти). (Буцак 2014, 53-74) Ово указује да је Митровдански устав настојао да трага за решењима равнотежног

„произилажења“ власти:<sup>9</sup> пре свега извршне из законодавне, али и да је понудио извесна неубичајена решења за парламентарни модел владавине. Као рудимент парламентарног модела са јачом улогом Председника Републике у политичком животу Србије по предходном уставу из 1990. године, остао је један невелики, ограничени делокруг надлежности инокосног носиоца извршне власти.<sup>10</sup> Са друге стране, необична је и отворена забрана да народни посланици могу бити чланови Владе. У класичном парламентарном моделу управо се кабинет саставља искључиво од народних представника који формирањем долазе на чело ресора, па се тако узпоставља непосреднија демократска контрола државне управе од стране изабраних представника народа. Овде то није случај... Влада је „чиновничка или бирократска“, и тај је модел преузет из полупредседничког и председничког модела политичког система.<sup>11</sup>

Политички систем у Србији је, дакле, у основи парламентаран. Он је заснован на парламентарној контроли Владе од стране Народне скупштине. Политику земље осмишљава и води Влада. У њој је сконцентрисана највећа институционална моћ извршне власти. Председник Републике се бира непосредно, што није у духу чистог парламентаризма, али опстоји као хибрид. Из тог непосредног избора иду и извесна, истина мала, овлашћења.

У пракси, на политиколошком нивоу, неретка је појава измештања политичке моћи из Владе, и фигуре Председника Владе, ка Председнику Републике, пошто је неретко Председник Републике вођа најјаче политичке фракције у земљи, или бар има пресудан утицај на одлучивање у доминантној владајућој странци. Овде долази до прерастања партиократског политичког устројства ка ауторитарним тенденцијама „владавине вође“. Председник Републике тада, иако има мала овлашћења, „ротира“ читав политички систем преко: Главног одбора своје партије,

9 Beh je bilo помена да је: „u parlamentarnim sistemima šef države, po pravilu, titularni nosilac izvršne vlasti, dok je stvarni politički i operativni nosilac izvršne vlasti Vlada koju bira Parlament.“ (Stevan Lilić, „Izvršna vlast i uprava u Parlamentarnom i Predsedničkom sistemu podele vlasti“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Vol. 50, N° 2/1994: 337-347, Beograd, 1994, str. 339)

10 „Очигледно је да је основна намера креатора новог устава била да оснажи Владу, а да даље ослаби положај шефа државе, што значи да пре свега изврши промене у положају и односу ова два кључна политичка субјекта егзекутиве.“ (Миле Ракић, Горан Будак: „Однос између законодавне и извршне власти на примеру устава Републике Србије из 1990. и 2006. године“, *Српска политичка мисао*, Vol. 44, N° 2/2014: 249-265, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 258)

11 О овоме у: Gianluca Passarelli, „The government in two semi-presidential systems: France and Portugal in a comparative perspective“, *French Politics*, Vol. 8, N° 4/2010: 402-428, Palgrave-MacMillan, London, 2010.

посланичког клуба у Народној скупштини и Председника Владе. (Станковић 2019, 207-226) Он у том случају постаје нека врста „гаранта државног и националног јединства свих власти“ у земљи.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Буцак, Горан: „Политичке институције у савременом уставно-правном поретку Србије“, *Политичка ревија*, Vol. 40, № 2/2014: 53-74, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Буцак, Горан: *У вртлогу уставности* – Компаративна анализа савременог уставног поретка Србије и Пете француске републике, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Јовичић, Миодраг: *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд, 2006.
- Лукић, Радомир: „Влада у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске“, *Страни правни живот*, № 3/1998: 5-24, Институт за упоредно право, Београд, 1998.
- Марковић, Ратко: *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1997.
- Николић, Павле: *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973.
- Ракић Миле, Буцак Горан: „Однос између законодавне и извршне власти на примеру устава Републике Србије из 1990. и 2006. године“, *Српска политичка мисао*, Vol. 44, № 2/2014: 249-265, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Станковић, Владан: „Стабилોકратија“, *Српска политичка мисао*, Vol. 64, № 2/2019: 207-226, Институт за политичке студије, Београд, 2019.
- „Constitution fédérale de la Confédération suisse“, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>
- Bréchon, Pierre: „Le président français, un monarque républicain“, ed. Gianluca Passarelli, *Presidenti della Repubblica, Forme di governo a confronto*, 97-117, Giappichelli, 2010.
- Degan, Vladimir: *Uporedni politički sistemi*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 1972.
- Dowding Keith, Dumont, Patrick: „Agency rent, adverse selection and moral hazard“, *The Selection of Ministers around the World*, 1-26, Routledge Taylor & Francis, 2015.
- Duverger, Maurice: *Le système politique français*, Presses universitaires de France, Paris, 1986.

- Dorđević, Jovan: *Uparedni politički sistemi*, Savremena administracija, 1983.
- Dorđević, Jovan: *Ustavno pravo i politički sistem*, Savremena administracija, 1961.
- Germany Government System Handbook – Strategic Information and Developments*, Lulu, 2018.
- Jones, Charles: *The Presidency in a Separated System*, The Brookings Institution Press, Washington D.C, 2000.
- Lilić, Stevan: „Izvršna vlast i uprava u parlamentarnom i predsedničkom sistemu podele vlasti“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Vol. 50, N° 2/1994: 337-347, Beograd, 1994.
- Maisen, Tomas: *Istorija Švajcarske*, Albatros plus, 2014.
- Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*, SAGE Publications, 2014.
- Passarelli, Gianluca: „The government in two semi-presidential systems: France and Portugal in a comparative perspective“, *French Politics*, Vol. 8, N° 4/2010: 402-428, Palgrave-MacMillan, London, 2010.
- Pašić, Najdan: *Uparedni politički sistemi*, Visoka škola političkih nauka, Beograd, 1962.
- Samuels David, Shugart Matthew: „La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel: l’impact de la présidentialisation des partis“, *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 17, N° 1/2010: 67-91, De Boeck Supérieur, Liège-Paris, 2010.
- Sargentich, Thomas: „The Presidential and Parliamentary Models of National Government“, *American University International Law Review*, Vol. 8, N° 2-3/1993: 579-592, Washington D.C, 1993.

**Vladan Stanković**

**POLITICAL SYSTEM UNDER THE „MITROVDAN  
CONSTITUTION“ – CONSTITUTIONAL-LAW ANALYSIS**

**Resume**

The author explored the Political system in the Republic of Serbia according to the current „Mitrovdan Constitution“ (2006). It started from the General Hypothesis that it was a parliamentary model of government, with slightly more pronounced powers of the directly elected President of the Republic. The author has analyzed sections of the constitution concerning relations: legislative, executive and judicial authorities. The analysis confirmed the initial assumptions, which fulfilled the goal of the research.

**Keywords:** political system, Mitrovdan Constitution, parliamentarism, law, politics.

---

\* Овај рад је примљен 10. октобра 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 25. марта 2022. године.