

Tamás Korhecz*

Ustavno načelo podele vlasti – zakonodavna vlast, izvršna vlast i položaj političkih stranaka u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod

2. Princip podele vlasti - nastanak, razvoj i nedorečenosti

3. Podela vlasti u Ustavu Republike Srbije: poseban osvrt na položaj i međusobne odnose Narodne skupštine, predsednika Republike i Vlade

4. Anomalije i deformiteti - jaz između Ustavom postavljenog i faktičnog položaja organa političke vlasti

4.1. Odnos predsednika Republike i Vlade – praksa

4.2. Stvarni položaj Narodne skupštine

5. Ustavni i faktični položaj i moć političkih stranaka

5.1. Ustavni okvir delovanja političkih stranaka

5.2. Faktički položaj i moć političkih stranaka

6. Završne konstatacije sa određenim predlozima u pravcu izmena ustavnog prava

1. Uvod

Ovaj rad razmatra pojedina aktuelna pitanja u vezi sa ostvarivanjem principa podele vlasti u ustavnom poretku Srbije sa posebnim osvrtom na položaj i odnos zakonodavne i izvršne vlasti. Polazim od hipoteze da su Ustavom određeni odnosi između Narodne Skupštine, predsednika Republike i Vlade, kao i očekivani pozitivni efekti takvih ustavnih rešenja, znatno deformisani u praksi funkcionisanja ovih organa, odnosno u funkcionisanju političke vlasti u Srbiji. Za deformisanje principa podele vlasti, a naročito za izostajanje pozitivnih efekata pune primene ovog principa, postoji niz potencijalnih razloga koji su mahom nezavisni od teksta Ustava. Istovremeno, određene izmene normi ustavnog prava, kako u samom Ustavu, tako i u zakonima, mogle bi u manjoj ili većoj meri doprineti korekciji sadašnjih nedostataka. Među faktorima koji se mogu identifikovati kao razlozi za deformisanje ustavnih normi o podeli vlasti svakako da treba spomenuti položaj i stvarnu moć vladajućih parlamentarnih političkih stranaka, koje znatno prevazilaze Ustavom definisanu ulogu političkih stranaka u ustavnom i političkom poretku. Ovakav stvarni položaj vladajućih političkih stranaka predstavlja svojevrsno nasleđe iz

* Autor je sudija Ustavnog suda Republike Srbije i redovni profesor na Fakultetu za Pravne i poslovne studije Dr Lazar Vrkiatić.

jednopartijskog, autokratskog komunističkog perioda srpskog društva. Rad, pored uvodnog dela, sadrži pet celina. U prvom delu rada biće obrađen sam princip podele vlasti, odnosno njegov nastanak, razvoj i neke aktuelne nedorečenosti. U drugom delu sledi kratak prikaz ustavnih rešenja u vezi sa principom podele vlasti, a posebno Ustavom ustanovljeni odnosi između Narodne skupštine, predsednika Republike i Vlade. U trećem delu rada biće ukazano na neke anomalije, deformitete u vezi sa odnosom ovih državnih organa, koji podrazumeva jaz između Ustavom postavljenog i faktičnog položaja ovih organa. U četvrtom delu analizira se ustavni i faktični položaj političkih stranaka. U petom delu slede završne konstatacije sa određenim predlozima u pogledu izmena ustavnog prava, koji bi mogli pomoći u ispravljanju određenih anomalija u ustavnom poretku.

2. Princip podele vlasti - nastanak, razvoj i nedorečenosti

Princip podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast danas predstavlja osnovno načelo u ogromnoj većini modernih ustava. U teoriji se govori o horizontalnoj podeli vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti i o vertikalnoj podeli vlasti između centralnih organa vlasti i decentralizovanih organa vlasti, pri čemu se vertikalnoj podeli vlasti pridaje daleko manji značaj. I u ovom radu, pretežno će biti analizirana pitanja u vezi sa horizontalnom podelom vlasti. Pojednostavljeno, u državi koja je uređena prema ovom principu, državne funkcije (upravna – izvršna, zakonodavna i sudska) su odvojene jedna od druge i poverene su različitim državnim organima, koji su samostalni u obavljanju svojih funkcija. Osim što ovakva podela vlasti omogućuje veću specijalizaciju i profesionalizaciju u obavljanju državnih funkcija, ona istovremeno sprečava, po slobodu građana, opasnu koncentraciju moći, zloupotrebu vlasti, kao i tiraniju pojedinca ili grupe ljudi. Moderan pojam tripartitne horizontalne podele vlasti, kao i njeno opravdanje vezuje se za naučni opus Džona Loka i Šarla Monteskeja. Njihove ideje su pretočene u političke i pravne dokumente građanskih revolucija krajem 18. veka i postepeno su prerasle u aksiom građanske ustavnosti zasnovane na principima liberalne demokratije, posebno na kraju 19. i početkom 20. veka. Danas je više nego rasprostranjena misao da su demokratska država, vladavina prava, kao i zaštita osnovnih ljudskih prava nezamislivi bez podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Međutim, ova svojevrсна dogmatizacija principa podele vlasti nije sprečila određene korekcije ovog principa u praksi pojedinih država. S jedne strane, u ustavnim normama i u ustavnopravnoj praksi podela vlasti ne znači striktno i potpuno odvajanje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, odnosno organa koji su nosioci ovih državnih funkcija. Postoji određeni stepen međusobne kontrole, nužnog uplitanja jedne grane vlasti u funkciju druge grane vlasti. Izbor i razrešenje vlade od strane parlamenta, predlaganje zakona, a naročito budžeta od strane vlade, donošenje uredbi bez neposrednog zakonskog osnova, veto šefa države na izglasane zakone i pomilovanje, sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih pravnih akata uprave, vlade ili parlamenta su samo neki od primera markantnog uplitanja jedne grane vlasti u funkcije druge grane vlasti. Savremeni princip podele vlasti podrazumeva i sistem međusobne kontrole, međusobnih kočnica i ravnoteža između organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, koji takođe treba da doprinose ostvarivanju ciljeva ovog principa, a to je u najkraćem sprečavanje opasne koncentracije moći i zloupotrebe vlasti.

Politička teorija i ustavno pravo, prema nosiocu izvršne vlasti razlikuju bicefalnu i monocefalnu egzekutivu u okviru podele vlasti. Kada je izvršna vlast monocefalna tada je sva izvršna vlast

koncentrisana kod šefa države, dok je kod bicefalne izvršne vlasti egzekutiva podeljena između šefa države i vlade koja je neposredno odgovorna parlamentu. Iako je tripartitna podela državnih funkcija snažno prisutna, kako u teoriji, tako i u najnovijim ustavnim tekstovima, društvene promene uz nastanak novih specifičnih državnih funkcija su dovele do toga da se prilikom razmatranja principa podele vlasti analizira uticaj, položaj i značaj drugih organa javne vlasti, kao što su lokalna samouprava i teritorijalna autonomija (elementi vertikalne podele vlasti) i ustavni sud. Ovi organi vlasti se nekad definišu kao posebna grana vlasti (ustavni sud), a češće kao samostalni činioци vlasti za razliku od pojedinih grana vlasti. Osim spomenutih delova državne organizacije i državne vlasti, prilikom analiziranja ove teme posebno je potrebno razmotriti neke činioce vlasti izvan državnog aparata, kao što su političke stranke, a nekada i crkve, privredne korporacije, medije i druge faktore koji mogu imati uticaja na vršenje vlasti¹. Svi oni, iako van državne organizacije, kao nosioci realne moći u praksi funkcionišu u složenoj simbiozi sa nosiocima funkcija državne vlasti. Ustavni poredak treba da predvidi normativni okvir za sve ove grane i faktore vlasti, bez obzira na to da li su državnog, paradržavnog ili nedržavnog karaktera. Ustavni poredak treba da predvidi delotvorna ograničenja funkcionisanja svih njih, da bi predupredio koncentrisanje političke moći ili čak stvaranje savremenih oblika autokratije. U izgradnji i održavanju takvog ustavnog poretka ključnu ulogu imaju nezavisno sudstvo i ustavni sud.

3. Podela vlasti u Ustavu Republike Srbije: poseban osvrt na položaj i međusobni odnose Narodne skupštine, predsednika Republike i Vlade

Podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast predstavlja načelo Ustava Republike Srbije. U načelima Ustava, s jedne strane, podela vlasti predstavlja jedan od elemenata putem koga se ostvaruje vladavina prava (čl. 3 st. 2)². S druge strane, podela vlasti je posebno, samostalno načelo Ustava, prema kome uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pri čemu se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, dok je sudska vlast nezavisna (čl. 4). Načela Ustava o podeli vlasti su razrađena primarno u Petom delu Ustava, koji je naslovljen „Uređenje vlasti“ (čl. 98-165). U sistematici Ustava nije sasvim razumljivo zašto je Ustavni sud, kao državni organ sa osobenom državnom funkcijom, izostao iz Petog dela Ustava o uređenju vlasti. Takođe, može se zameriti i izdvajanje lokalne i pokrajinske vlasti iz ovog dela Ustava³. No, da ovom prilikom zanemarimo nomotehničke nedoslednosti i slabosti ustavnog teksta dovoljno je konstatovati da je za celovito razumevanje konkretnog operacionalizovanja principa podele vlasti u ustavnim normama neophodno razmotriti i odredbe u Šestom i Sedmom delu Ustava. Kako je i ranije ukazano na to, ovaj rad se fokusira na ustavni položaj i odnos zakonodavne i izvršne vlasti u ustavnom i političkom poretku Republike Srbije, zbog čega će i prikaz normi Ustava biti ograničen isključivo na državne organe ove dve grane vlasti. Pre ukazivanja na najvažnije odredbe Ustava potrebno je konstatovati da su ustavna rešenja važećeg Ustava Republike Srbije izuzetno slična onima koje je predviđao Ustav iz 1990. godine kada je reč o položaju i međusobnim odnosima Narodne skupštine, predsednika

¹ M. Samu, *A Hatalom-Elmelete*, Budimpešta 2000, ss. 114-115.

² Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/06.

³ R. Marković, *Ustav Republike Srbije iz 2006. godine – kritički pogled, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2006, ss. (5 i dalje) 16.

Republike i Vlade, sa blagom tendencijom slabljenja položaja Predsednika Republike i blagim jačanjem položaja Narodne skupštine i Vlade⁴.

Ustavni položaj Narodne skupštine u sistemu podele vlasti je u značajnoj meri određen samom definicijom ovog organa kao najvišeg predstavničkog tela i nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji (čl. 98 Ustava). Narodnu skupštinu čine poslanici (250) izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem u skladu sa zakonom, uz obezbeđivanje ravnopravnosti i zastupljenost polova i predstavnika nacionalnih manjina u skladu sa zakonom (čl. 100). Definiciju Narodne Skupštine logično prate njene konkretne nadležnosti prema ostalim granama vlasti, naročito prema izvršnoj vlasti. Ustavna rešenja navode na zaključak da Narodna skupština ima istaknuti položaj u odnosu na druge grane vlasti, ako ništa drugo može se smatrati da je Narodna skupština *primus inter pares* među državnim organima ili drugim rečima iskazano da joj je dodeljena najviša vlast u zemlji u sistemu podele vlasti⁵. Ova konstataciju se može potkrepiti sa više argumenata zasnovanim na ustavnom tekstu. S jedne strane, Narodna skupština je državni organ koji najviše izražava demokratsku volju naroda⁶, dok, s druge strane, kao nosilac ustavotvorne vlasti Narodna skupština određuje položaj, moć i nadležnost drugih državnih organa. Ako se posmatraju konkretna ovlašćenja Narodne skupštine prema Vladi treba izdvojiti sledeća: izbor Vlade i odlučivanje o prestanku mandata Vlade i ministara, nadzor nad radom Vlade (čl. 99), donošenje zakona o Vladi (čl. 135), zakona o obrazovanju i poslovima organa državne uprave (čl. 136), proglašenje vanrednog i ratnog stanja (čl. 200-201), institut poslaničkog imuniteta (čl. 102) i interpelacija (čl. 129), usvajanje budžeta (čl. 99). Kada je reč o predsedniku Republike, ovlašćenja Narodne skupštine su manje izražena i uglavnom se odnose na pokretanje postupka razrešenja i odlučivanje o imunitetu (čl. 119) i razrešenju predsednika Republike (čl. 118), kao i donošenje zakona o predsedniku Republike (čl. 121).

Predsednik Republike je Ustavom definisan kao državni organ koji izražava državno jedinstvo Republike Srbije (čl. 111). Predsednika Republike neposredno biraju građani, na mandat od pet godina, sa mogućnošću jednog reizbora (čl. 114 i 116). Iako se u samom ustavnom tekstu ne nalazi odredba koja predsednika Republike definiše kao deo izvršne vlasti, teoretičari se većinom saglašavaju sa tim da je šef države deo izvršne grane vlasti - egzekutive⁷. Nešto drugačiji stav zastupa Ratko Marković koji smatra da je predsednik Republike neka vrsta moderatora među granama državne vlasti, koji se ne može svrstati u tri klasične grane državne vlasti⁸. Predsednik Republike ima neke Ustavom određene nadležnosti kojima se kontroliše rad Narodne skupštine, među kojima treba posebno pomenuti proglašenje zakona ukazom, odnosno suspenzivni veto šefa države u odnosu na zakone koje je donela Narodna skupština (čl. 113), raspisivanje izbora za narodne poslanike (čl. 101), mogućnost raspuštanja Narodne skupštine na obrazloženi predlog Vlade (čl. 109), predlaganje kandidata za predsednika Vlade (čl. 112), kao i predlog za promenu ustava (čl. 203).

⁴ *Ibid*, s 18; S. Orlović, *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd 2008, ss. 142, 151, 156.

⁵ Orlović (bel. 4), s. 156.

⁶ Iako je i Predsednik Republike neposredno biran od strane građana, Narodna skupština i njeni poslanici predstavljaju ceo narod (i političku većinu i političku manjinu), sve segmente naroda i na taj način se preko nje primarno ostvaruje narodni suverenitet.

⁷ Orlović (bel. 4), s. 156.

⁸ R. Marković, Moć i nemoć predsednika Republike Srbije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 3-4/2004, ss. (325 i dalje) 336.

Vlada je Ustavom definisana kao nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji (čl. 122). Ovakva ustavna definicija Vlade *expressis verbis* određuje primat Vlade u okviru izvršne grane vlasti, koja je jasno podvučena ustavnim ovlašćenjem Vlade da utvrđuje i vodi spoljnu i unutrašnju politiku države (čl. 123). Kada je reč o ustavnim nadležnostima Vlade kojima se Vlada meša u zakonodavnu vlast treba pomenuti predlaganje budžeta i zakona (čl. 123), inicijativu za glasanje o poverenju Vladi (čl. 131), predlog za raspuštanje Narodne skupštine (čl. 109), kao i predlog za promenu ustava (čl. 203).

Ovaj kratak pregled ustavnog položaja i ravnoteže između Narodne skupštine, predsednika Republike i Vlade se može završiti konstatacijom da su ustavna rešenja Srbije u velikoj meri tipična za parlamentarni sistem podele vlasti, koji je široko rasprostranjen u post-jugoslovenskim državama Evrope, ali i šire u post-socijalističkim državama⁹.

4. Anomalije i deformiteti - jaz između Ustavom postavljenog i faktičnog položaja organa političke vlasti

Postavlja se pitanje u kojoj meri se u praksi ostvaruju ustavom projektovani odnosi između nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti. Na ovom mestu je potrebno napomenuti da se, bar formalnopravno, ustavne norme, po pravilu, poštuju u praksi. Zakone donosi Narodna skupština, uredbe donosi Vlada, a ukaze Predsednik Republike. Narodna skupština bira predsednika Vlade i ministre, predsednik Republike imenuje kandidata za izbor predsednika Vlade, Vlada predlaže Narodnoj skupštini budžet, preko organa državne uprave isplaćuje podsticaje za strana ulaganja, prodaje državnu imovinu, imenuje direktora policije i Bezbednosne informativne agencije. Da nije tako bili bismo u stanju državnog udara. Međutim, iza poštovanja pravnih formalnosti i procedura često izviru i neki znakovi ozbiljnog poremećaja Ustavom utvrđenih pravila o podeli vlasti. Način funkcionisanja državnih organa i njihove radnje otkrivaju značajne anomalije u Ustavom utvrđenim odnosima.

4.1. Odnos predsednika Republike i Vlade - praksa

Kada je reč o ustavnom položaju predsednika Republike i Vlade, u pretežnom delu višestranačkog perioda postoji notorna i očigledna dominacija predsednika Republike u odnosu na Vladu. U medijima, političkim i stručnim raspravama često se čuju kritičke opaske usmerene ka neustavnoj koncentraciji moći predsednika Republike, koja praktično podrazumeva da se danas u Srbiji *samo jedan čovek pita za sve* i da odlučuje o svemu. Reč je o aktuelnom predsedniku Republike. Ova kritika, međutim, ne predstavlja novinu. Za neustavnu koncentraciju moći, ranije su kritikovani i neki od prethodnih vršilaca predsedničke funkcije, Slobodan Milošević i Boris Tadić. Nemamo pouzdane podatke na osnovu kojih bismo mogli da ocenimo u kojoj meri su tačni navodi da su neki predsednici Vlade bili puki činovnici i poslušni izvršioци naloga predsednika Republike, ali postoji nekoliko empirijskih činjenica koje potvrđuju mogućnost ovakvog odnosa između dve glave egzekutive. S jedne strane, to je prisutnost, dominacija predsednika Republike u medijima u odnosu na predsednika Vlade. O najvažnijim

⁹ V. Stanovčić, *Civilno društvo i vladavina prava u višenacionalnim zajednicama*, u: V. Pavlović (ur), *Potisnuto civilno društvo*, Beograd 1995, s. 123.

političkim pitanjima (politiku vodi Vlada – napomena autora) u medijima se primarno oglašava predsednik Republike, a ne predsednik Vlade. Dalje, svakodnevna je pojava da predsednik Republike pregovara o ekonomskim pitanjima se krupnim investitorima, postiže sporazume sa njima, u ustavnopravnom okruženju u kome predsednik Republike ne raspolaže ovlašćenjima u oblasti ekonomske politike i privrede. Kako većina medija, tako i krupni kapital, odnosno investitori, donose odluke na osnovu empirijskih činjenica, tj. stvarnog stanja u okviru sistema vlasti. Mediji su zainteresovani za stavove onog aktera od koga očekuju da ima ključnu reč o nekom političkom pitanju, a krupni investitori se sporazumevaju takođe sa onima, koji odlučuju, garantuju stvaranje povoljnih uslova za njihove investiciji i vode ekonomsku politiku države.

4.2. Stvarni položaj Narodne skupštine

U stručnoj javnosti, često se izražavaju kritičke opaske koje ukazuju na poremećeni odnos snaga između narodnog predstavničkog tijela i izvršne vlasti u smislu da je Narodna skupština postala *dobar servis Vlade*, odnosno da *nema Narodna skupština Vladu* nego da *Vlada ima svoju Narodnu skupštinu*. Prema osnovnim principima Saveta Evrope, parlamenti, narodna predstavnička, zakonodavna tela su centralni organi demokratije u državi, mesta gde predstavnici naroda, ukraštajući ideje i stavove u javnoj demokratskoj raspravi, donose najvažnije odluke države. Ovakav evropski standard je izražen i u odredbama Ustava Srbije o Narodnoj skupštini i o njenom odnosu sa organima izvršne vlasti, uz opasku da Ustav ne sadrži posebnu i neposrednu odredbu o tome da je Narodna skupština centralno mesto demokratske javne rasprave i glavni forum diskusije o državnim pitanjima. Za atrofiju zakonodavne vlasti i njen podređeni odnos prema izvršnoj vlasti može se navesti niz primera iz prakse. Na prvom mestu može se ukazati na osnovnu nadležnost Narodne skupštine, zakonodavnu funkciju. Zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine u celosti određuje Vlada koja u praksi sve više postaje isključivi predlagač zakona. Kao da se Srbija vratila u period važenja Namesničkog Ustava iz 1869. godine kada je Narodna skupština donosila zakone bez raspolaganja pravom na zakonodavnu inicijativu. Narodna skupština u praksi potvrđuje predloge zakona Vlade, štaviše, retki su slučajevi da poslanici amandmanima na predlog zakona Vlade bitno menjaju konkretna rešenja u zakonu. Sama rasprava o predlogu zakona u Narodnoj skupštini se retko fokusira na zakonska rešenja i društvene odnose koje zakon reguliše, već se ona svodi na apologetsku podršku politici Vlade od strane poslanika vladajuće većine i njenog osporavanja od strane opozicije. Parlamentarna većina orkestrirano i gotovo savršenim inženjeringom koristi poslaničke mogućnosti da onemogući suštinsku i celovitu raspravu u Narodnoj skupštini. Pored parlamentarne opstrukcije opozicije, pojavio se novi pojam parlamentarne opstrukcije pozicije, odnosno vladajuće većine. Predlaganjem više stotina fingiranih amandmana na Vladine predloge zakona, za koje ne glasaju ni oni sami, poslanici vladajuće većine sprečavaju i oduzimaju vreme za raspravu o amandmanima opozicije koji često bitnije odudaraju od koncepcije predloženih zakona. Opstrukcijom parlamentarne većine, s jedne strane, onemogućava se da parlament bude centralno mesto javne demokratske rasprave, dok se, s druge strane, u velikoj meri sputava parlamentarna opozicija i na taj način se derogira nadzorna nadležnost Narodne skupštine prema Vladi.

Osim atrofije zakonodavne funkcije Narodne skupštine, kao upečatljiv primer jaza između ustavnog položaja Narodne skupštine i njene stvarne težine u sistemu podele vlasti može se

navesti proces donošenja Ustava Srbije 2006. godine. Osim retkih izuzetaka, poslanici u Narodnoj skupštini su se upoznali sa predlogom teksta novog ustava tek na dan njegovog izglasavanja. Formalna rasprava o Ustavu, od svega nekoliko časova, okončana je glasom „za“ gotovo svih poslanika u Narodnoj skupštini, dok amandmana nije bilo. Nije sporno da su odluku o izglasavanju predloženog teksta formalnopravno doneli narodni poslanici, ali je isto tako nesporno da je stvarni uticaj predstavnika naroda na konkretna rešenja Ustava (temelja pravnog i političkog sistema) bio u najboljem slučaju marginalan, a realno nikakav.

Pored gore navedenih primera, o stvarnoj težini Narodne skupštine u sistemu podele vlasti slikovito govori status i stvarni položaj predsednika Narodne skupštine. Predsednik Narodne skupštine koji je na osnovu ustavnih rešenja *primus inter pares* u predstavničkom telu, tradicionalno nije *najjači čovek* vladajuće većine, a često nije ni među najjačima. U više od četvrt veka istorije višestranačja, mesto predsednika parlamenta nije među najprivlačnijim mestima kod podela funkcija nakon izbora, pa su često na njeno čelo izabrani funkcioneri bez stvarne težine u vladajućim strankama. Slikoviti primer za to predstavlja slučaj, do tada, široj javnosti malo poznatog Subotičanina, Olivera Dulića, najmlađeg ikada predsednika Narodne skupštine, koji je nakon vršenja ove funkcije *unapređen* i to tako što je postao ministar ekologije u Vladi Mirka Cvetkovića.

Iako bi bila greška da slab faktički položaj Narodne skupštine pripisemo efektima izbornog sistema, uticaj izbornog sistema svakako doprinosi ovakvoj raspodeli realne političke moći. Pojednostavljeni proporcionalni izborni sistem, sa jednom izbornom jedinicom, izbornim pragom od 5% uz uslov da izbornu listu predloži minimum deset hiljada birača overenim potpisom, pruža velikim parlamentarnim strankama određene ruke i svojevrstan monopol u postupku kandidovanja izborne liste. Snažna stranačka infrastruktura, moćni ljudski resursi, kao i značajna finansijska sredstva su preduslov učestvovanja, a posebno uspešnog učestvovanja na izborima za poslanike Narodne skupštine. Izborni proces je u velikoj meri sveden na izbor između političkih stranaka i njenih lidera, kao nosilaca izbornih lista, a ne između predloženih kandidata. Birači mahom nisu svesni ko su kandidati na izbornim listama, a kamoli da se opredeljuju na osnovu ličnih kvaliteta kandidata. Kandidati su *nevidljivi i beznačajni*. Bira se između izbornih slogana, političkih lidera i stranaka, a ne biraju se poslanici. Birač je onemogućen da se opredeli između kandidata sa izborne liste. Pošto lični kvaliteti poslaničkih kandidata ne utiču ili minimalno utiču na uspeh i rezultate izbora, političke stranke prilikom sastavljanja izbornih lista pre svega vode računa o lojalnosti predloženih kandidata. Snažne ličnosti sa integritetom, sigurnim društvenim i ekonomskim statusom i ugledom nisu posebno poželjni kandidati. Političke stranke, i to ne samo u Srbiji, postaju organizacije poslušnih stranačkih vojnika¹⁰. Pošto je poslanički mandat formalnopravno slobodan i političke stranke pravno ne raspolažu njime, kontrola poslanika se obezbeđuje neformalnim sredstvima već prilikom samog procesa kandidovanja. Pošto su i sami poslanici svesni da je za njihov izbor zaslužna politička stranka i njeno rukovodstvo, poslanici se ne trude previše da budu više od onoga što stvarno jesu, manje-više uspešni izvršioци odluka stranačkog rukovodstva.

¹⁰ S. Orlović, *Političke partije i moć*, Beograd 2002, ss. 129-131.

5. Ustavni i faktični položaj i moć političkih stranaka

5.1. Ustavni okvir delovanja političkih stranaka

Već je ukazano na to da političke stranke nesporno imaju političku moć i da su jedan od nedržavnih činilaca u sistemu podele vlasti. U Srbiji, političke stranke, naročito vladajuće parlamentarne stranke, predstavljaju izuzetno dobro organizovana pravna lica, sa izgrađenim administrativnim i menadžerskim kapacitetima, sa desetinama hiljada (nekad i stotinama hiljada članova), značajnom imovinom i infrastrukturom, redovnim prihodima, mrežom mesnih odbora maltene u svakom većem naseljenom mestu. Da bismo osvetlili položaj političkih stranaka u Srbiji potrebno je prvo razmotriti pravni, pre svega ustavni, okvir političkih stranaka, a posle toga i njihov faktični položaj i uticaj.

Političke stranke ili organizacije predstavljaju ustavnu kategoriju i neka pitanja u vezi sa položajem i delovanjem političkih stranaka, kao i njihovih članova, uređena su u većem broju ustavnih odredbi. One su našle svoje mesto i u Načelima Ustava. Član 2 st. 2 Ustava zabranjuje da politička organizacija prisvoji suverenost od građana ili da uspostavi vlast mimo slobodno izražene volje građana. Član 5 Ustava, u celosti uređuje položaj i delatnost političkih stranaka. U st. 1 ovog člana jemči se i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana, dok se u st. 2 jemči sloboda osnivanja političkih stranaka. Stav 3 istog člana zabranjuje delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje, dok st. 4 ograničava političke stranke u smislu da one „ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi”. Osim u Načelima, Ustav na više mesta reguliše pitanja u vezi sa političkim strankama. U delu Ustava o ljudskim i manjinskim pravima, između ostalog, jemči se sloboda političkog udruživanja i zabranjuje se sudijama Ustavnog suda, sudijama, javnim tužiocima, Zaštitniku građana, pripadnicima policije i pripadnicima vojske da budu članovi političkih stranaka (čl. 55). U Petom delu Ustava, u čl. 102 st. 2 nalazi se odredba koja jemči slobodu narodnom poslaniku da „pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika”. Član 152 zabranjuje političko delovanje sudija, dok čl. 163 istu tu zabranu propisuje za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca. U Šestom delu Ustava, čl. 167 propisana je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti opštih akata političkih stranaka sa Ustavom i zakonom kao i o zabrani rada političke stranke. U sedmom delu Ustava, čl. 195 propisano je da opšti akti političkih stranaka moraju biti saglasni zakonu.

Od svih gore navedenih odredbi Ustava za razmatranje položaja političkih stranaka u sistemu podele vlasti poseban značaj imaju tri odredbe u Načelima Ustava čije tumačenje je posebno značajno. Prva odredba određuje ulogu i funkciju političkih stranaka na način da se njime „jemči i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana” (čl. 5 st. 1). Šta sve predstavlja učešće u demokratskom oblikovanju volje građana nije lako utvrditi jezičkim tumačenjem citirane rečenice - odredbe. Prema dokumentu Saveta Evrope, koji uveliko korespondira sa stavovima teorije, uloga političkih stranaka je raznovrsno posredovanje između države i građana: „Političke stranke predstavljaju stalno obeležje modernih demokratija, ključni element izborne trke, krucijalni mehanizam povezivanja pojedinca i države. Njihova uloga je u integraciji grupa i pojedinaca u političke procese, služeći kao sredstvo za uobličavanje i

predstavljanje njihovih interesa, konstituisanje javne vlasti na različitim nivoima, pripremanje politike i alternativnih političkih programa i obezbeđivanje da izvršna vlast ostane odgovorna”¹¹.

Preostale dve odredbe u Načelima Ustava predstavljaju svojevrsna ograničenja za političke organizacije u sistemu vlasti, ustavne granice delovanja političkih stranaka: Ustav zabranjuje da političke organizacije prisvoje suverenost od građana (čl. 2 st. 2) i istovremeno brani političkim strankama da neposredno vrše vlast ili da vlast potčine sebi (čl. 5 st. 4). Tumačenje ovih ograničenja predstavlja važno pitanje. Kada se može smatrati da je politička stranka prisvojila od građana suverenitet, odnosno šta se smatra neposrednim vršenjem vlasti ili kada je vlast (koja se vrši preko organa vlasti) potčinjena političkoj stranci. Sudska praksa, uključiv i praksu Ustavnog suda, gotovo i da ne postoji kada je reč o tumačenju i primeni ovih načela u konkretnim pravnim sporovima. Autoru ovog teksta nisu poznati slučajevi da su se sudovi oko ovih pitanja izjašnjavali i tumačili ove odredbe Ustava u svetlu konkretnih ustavnopravnih sporova. Nažalost, ni zakonima ove odredbe Ustava nisu uobličene, razrađene ili pojašnjene, nego su gotovo neizmenjene prepisane u Zakon o političkim strankama¹².

Osim navedenih odredaba u Načelima Ustava, na ovom mestu potrebno je razmotriti značaj odredbe iz čl. 102 st. 2 Ustava koja jemči slobodu narodnom poslaniku da „pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika”. Ova ustavna odredba je, usled stavova Ustavnog suda¹³ i novijih zakonskih rešenja, koja su prouzrokovana i kritikama međunarodnih organizacija¹⁴, lišena svakog praktičnog značaja. Međutim, istorijat ove odredbe slikovito govori o širokom konsenzusu parlamentarnih političkih stranaka o tome da poslanici ne bi smeli da deluju samostalno i da bi njihov mandate trebalo vezati za lojalnost političkoj stranci koja ih je kandidovala na izborima. Konstitucionalizacija blanko ostavki u Ustavu iz 2006. bila je potstaknuta činjenicom da je Ustavni sud svojom odlukom iz 2003. godine proglasio neustavnim i kasirao zakonsku odredbu iz Zakona o izboru narodnih poslanika koja je garantovala kontrolu političke stranke nad *svojim* poslanicima.¹⁵

5.2. Faktični položaj i moć političkih stranaka

U Srbiji tradicionalno postoji uočljiv jaz između ustavnih normi i ustavne stvarnosti - načina funkcionisanja organa vlasti. Ovo je samo delimično rezultat ustavnog inženjeringa u kome se odnosi u državi kroje, ne prema realnoj ustavnoj praksi, već prema poželjnom stanju, a s druge strane je posledica nepostojanja ustavnih i zakonskih mehanizama koji efikasno garantuju ostvarivanje i sprovođenje ustavnih principa¹⁶. Nešto slično se dešava i u slučaju faktičnog položaja i moći političkih stranaka. U Srbiji 21. veka možda je aktuelnija nego ikada ocena

¹¹ Parliamentary Assembly – Council of Europe, Resolution 1546 (2007), *The code of good practice for political parties*, s. 4.

¹² Čl. 2 i 4 Zakona o političkim strankama, *Sl. gl. RS* 36/09 i 61/15.

¹³ Ovi stavovi o slobodi poslaničkog mandata su načelno izraženi u Odluci Iuz-52/2008 iz 2010.

¹⁴ Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl. gl. RS* 35/00, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, 104/09, 28/11 i 36/11, čl. 88 st. 2 (uneta u Zakon o izmenama iz 2011) omogućuje samo lično podnošenje ostavke koja mora biti overena, predata skupštini u roku od tri dana, odnosno ne omogućuje potpisivanje blanko ostavke, koja je zajemčena ustavnim odredbom.

¹⁵ Odluka Ustavnog suda IU-197/02 od 27. 05. 2003.

¹⁶ Orlović (bel. 4), s. 195.

Slobodana Jovanovića, prema kome su političke stranke „mašine za osvajanje vlasti” odnosno „društvo za eksploataciju vlasti”¹⁷. Vladajuća parlamentarna politička stranka u Srbiji i predsednik te stranke imaju veliku političku moć, mogli bismo reći najveću političku moć u zemlji. O najvažnijim političkim i pravnim pitanjima odluke donosi lider stranke i uže rukovodstvo, a u državnim organima se samo sprovodi takva volja. Teško je da se otmemo utisku da narod vlast zapravo ne vrši preko svojih izabranih predstavnika, nego preko političkih stranaka čije liste i kandidate su birači glasali, što svakako otvara pitanje poštovanja ograničenja iz čl. 5 Ustava. Da li političke stranke vrše državnu vlast i da li su organi državne vlasti (pre svega zakonodavne i izvršne) podređeni političkim strankama koje su pobedile na demokratskim izborima? Pojednostavljeni proporcionalni izborni sistem, koji je postepeno uveden na svim nivoima vlasti, omogućuje da se na izborima birači izjašnjavaju isključivo o političkim strankama i njihovim liderima i da konsekvntno tome ovlaste stranke i njihove lidere da u ime građana vladaju. Ovakav izborni sistem je nastao prilično širokim konsenzusom parlamentarnih političkih stranaka u Srbiji. Stvarna politička moć vodeće političke stranke dokazuje stvarno stanje u okviru sistema podele vlasti. Najveću vlast ima državni organ koju vodi predsednik vodeće parlamentarne stranke, dakle ustavni položaj državnog organa ne opredeljuje stvarnu vlast koju ona vrši, nego stranačku funkcija lica koja je na funkciji¹⁸. Političke stranke na vlasti su postale centri političke moći. One efikasno usmeravaju i kontrolišu rad najviših državnih organa, organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave i javnih službi, povezuju privredu i državu, javni i privatni sektor. Rukovodstvo, centralno ili lokalno, vladajućih političkih stranaka neformalno odlučuje o postavljenju gotovo svakog direktora škole, doma zdravlja, bolnice, gerontološke ustanove u Srbiji, a u javnom sektoru, članstvo u vladajućoj stranci je ozbiljna prednost prilikom zapošljavanja. Dokaz da se distribucija državnih resursa vrši preko vladajućih političkih stranaka jeste masovno učlanjenje građana u političke stranke koje osvoje vlast na izborima. Empirijski dokazana i notorna je činjenica da se posle smene vladajuće stranke, članstvo bivših vladajućih stranaka masovno učlanjuje u novu vladajuću stranku. Poznati slučajevi višestrukih preletača predstavljaju samo uočljiv vrh ledenog brega. U malo kojoj zemlji u okruženju postoji ovako raširena praksa da se članstvo bivših političkih stranaka na vlasti, radi ostajanja blizu moći, tako masovno preliva u novu vladajuću političku stranku. Članstvo u vladajućoj političkoj stranci se doživljava, ne bez osnova, kao način opstanka na površini u javnom sektoru, kao zaštita od moguće odgovornosti za ranija nezakonita dela. Ova praksa je uočljiva od uvođenja višestranačja, kada su se članovi Saveza Komunističke Jugoslavije (SKJ), nakon njegovog kolapsa masovno učlanjivali u Socijalističku partiju Srbije (SPS). Posle sloma vladavine Slobodana Miloševića i SPS-a 05. oktobra 2000. godine članovi dotadašnje vladajuće stranke su masovni prelazili u stranke Demokratske opozicije Srbije (DOS), ali pre svega u Demokratsku stranku. Iznova, nakon promene vladajuće većine 2012. godine, dolazi do masovnog preliivanja članova Demokratske stranke u Srpsku naprednu stranku (SNS).

Za razliku od mnogih zapadnih demokratija gde stalno opada interes za aktivno učešće u radu političkih stranaka, građani u Srbiji, barem oni koji su politički angažovani ili su vezani za javni sektor, masovno se učlanjuju u političke stranke. Međutim, ovaj interes za politiku je jednosmeran i usmeren prevashodno u pravcu vladajuće političke stranke. Tako, danas, prema

¹⁷ S. Jovanović, *O državi*, Beograd 1922, s. 370.

¹⁸ S. Manojlović, *Neformalne promene Ustava Republike Srbije – između nužnosti, evolucije i zloupotrebe*, u: E. Šarčević/D. Simović (ur), *Reviziona vlast u Srbiji*, Sarajevo 2017, ss. 149-150.

medijskim izveštajima vladajuća SNS ima oko 730.000 registrovanih članova¹⁹, što je očigledno približava broju članova nekadašnjeg SKJ u Srbiji u jednopartijskom sistemu. Ideološke razlike među strankama su sve manje prepoznatljive, a građani imaju sve izraženiju svest o tome kakva se stvarna moć koncentriše u vladajućim političkim strankama. Ipak, ne bi bilo pravedno uporediti Srbiju danas sa vremenom jednopartijske diktature SKJ. Za vreme četvrt veka višestranačkog sistema dokazano je da su vladajuće stranke, njihovi lideri i politički režim ipak smenjivi, bez masovnog krvoprolića i to na izborima²⁰. S druge strane, uočljivo je to da postoji kontinuitet sa jednopartijskim sistemom po tome što vladajuća politička stranka želi gotovo neograničenu moć, sa tendencijom da postane jedino mesto odlučivanja u javnom sektoru.

5. Završne konstatacije sa određenim predlozima u pravcu izmena ustavnog prava

Analiza i upoređivanje ustavnopravnog okvira podele vlasti i položaja političkih stranaka, s jedne strane, i prakse funkcionisanja zakonodavne i izvršne vlasti, kao i političkih stranaka, s druge, otkriva ozbiljan jaz između ustavnih normi i ustavne stvarnosti. Kada je reč o podeli vlasti, po mnogo čemu, Ustav Srbije spada u red ustava koje teorija često naziva simboličkim ili nominalnim ustavima, čije odredbe u praksi funkcionisanja vlasti često ostaju mrtvo slovo na papiru²¹. Težnja političkih stranaka i njihovih lidera da osvoje vlast i da je zadrže što duže je isto tako prirodna kao što je prirodna žeđ privrednog društva i njegovih vlasnika za stvaranje dobiti. Dok se održavaju periodični demokratski izbori, dok se poštuju minimalni standardi političkih prava i sloboda, dok se pošteno sabiraju glasovi, dok je obezbeđena tajnost glasanja, dok se glasovi ne stiču silom i prinudom vlast jeste demokratska i vrši se uz saglasnost građana. Ipak, sam demokratski legitimitet vlasti ne obezbeđuje ustavnost, ne garantuje vladavinu prava koja se ostvaruje doslednim poštovanjem principa podele vlasti. Demokratski legitimitet ne obezbeđuje da vladaju zakoni a ne pojedinci, ne obezbeđuje ograničenje i kontrolu političke moći koja sprečava koncentraciju vlasti i tiraniju koja ugrožava sigurnost i slobodu građana. Koncentracija političke moći u vladajućoj političkoj stranci na prvi pogled osposobljava političku vlast da sprovedi svoje ciljeve i obećanja, no ujedno takva moć dovodi do slabljenja državnih institucija i njihovih kapaciteta. Izmeštanje stvarne vlasti iz državnih institucija čiji je rad transparentan, pravno detaljno uređen i pravno kontrolisan u političke stranke čiji rad je mnogo manje javan, često bez poštovanja unutrašnje demokratije, a ujedno i znatno manje kontrolisan od strane sudova, predstavlja latentnu opasnost za ustavni poredak. Prema oceni autora ovog rada današnji nedostaci u sistemu podele vlasti i u primeni ustavnih normi su samo u manjoj meri rezultat nedostataka ustavnih normi, a većim delom su proizvod niskog nivoa političke kulture, tradicije ustavnosti, nasleđa jednopartijskog sistema i slabosti civilnog društva. Istovremeno, ovi nedostaci u primeni ustavnih normi bi svakako bili manji da su konkretna rešenja u Ustavu Srbije

¹⁹ SNS ima 175.000 članova više nego vladajuće stranke u Britaniji i Nemačkoj: a ove dve zemlje imaju 140 miliona stanovnika više od Srbije!, <https://www.espreso.rs/vesti/politika/235463/sns-ima-175-000-clanova-vise-nego-vladajuce-stranke-u-britaniji-i-nemackoj-a-ove-dve-zemlje-imaju-vise-od-140-miliona-stanovnika-od-srbije>, očitavanje: 03. 10. 2018.

²⁰ S. Milošević i vladajuća SPS su smenjeni sa vlasti nakon izbornog poraza. Masovne demonstracije su izazvane oklevanjem režima da prizna izborni poraz.

²¹ D. Grimm, *The Types of Constitutions*, u: M. Rosenfield/A. Sajo (ur), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, s. 108.

iz 2006. godine bila više oslonjena na ustavnu praksu, a ne na ideale, budući da treba težiti deskriptivnom ustavu, a ne ustavu za izlog²².

S obzirom na to da su sadašnja ustavna rešenja, uključujući i ona u vezi sa podelom vlasti, izbornim sistemom, položajem državnih organa, doneta prilično širokim konsenzusom parlamentarnih stranaka, svaka njihova promena bi zahtevala promenu stava istih političkih činilaca. Ako bi postojala svest o tome da sadašnji odnosi u okviru sistema podele vlasti predstavljaju prepreku na putu ka izgradnji vladavine prava, stvaranju jakih državnih institucija, pa i razvoju demokratije, određene promene u korpusu ustavnog prava bi mogle doprineti ostvarivanju ovih ciljeva. Integritet, kapacitet i ugled Narodne skupštine kao najvišeg predstavničkog tela, nosioca ustavotorne i zakonodavne vlasti bi svakako ojačao promenom izbornog sistema. Uvođenje većinskog izbornog sistema, sa malim izbornim jedinicama i pojedinačnim kandidatima bi svakako doprineo jačanju veze između birača i poslanika, prirodnoj, pozitivnoj selekciji kandidata za poslanike, pa tako doprineo integritetu i ugledu Narodne skupštine. Sličan efekat bi se postigao i kombinovanim izbornim sistemom, sa više izbornih jedinica uz mogućnost da se birači opredeljuju između kandidata na izbornim listama političkih stranaka. Promenu izbornog sistema bi trebalo sprovesti i na pokrajinskom i lokalnom nivou, a bilo bi poželjno ustanoviti različita izborna pravila za različite nivoe vlasti, te zakonski zabraniti istovremeno održavanje izbora na svim nivoima vlasti. Dalje, zakonska rešenja bi trebalo da isključe mogućnost da se na izborima za Narodnu skupštinu i lokalne skupštine u nazivima izbornih lista pojavljuju imena stranačkih lidera koji ne učestvuju i uopšte nisu kandidati za izborima. Sve ovo bi dovelo do većeg pluralizma i veće ravnoteže u sistemu vlasti, do trke individualnih kandidata i ideja, a ne samo stranačkih lidera i političkih stranaka. Uz promene izbornog sistema, promenom ustavnih pravila i zakonskih rešenja, mogla bi se razjasniti i postojeća dilema oko inkompatibilnosti položaja Predsednika Republike i predsednika političke stranke²³. Sadašnji ustavni koncept podele vlasti između izvršne i zakonodavne vlasti zahtevao bi da šef države bude nadstranačka ličnost koja izražava državno jedinstvo, dok bi predsednik Vlade trebalo da bude lider vladajuće političke stranke. Jasna ustavna i zakonska pravila bi mogla doprineti ostvarivanju ovakvog položaja predsednika Republike i predsednika Vlade što bi značajno doprinelo stabilizaciji odnosa u okviru sistema podele vlasti u Srbiji.

Želja za moć se ne može zaustaviti njenim sticanjem, kao što se ni žed ne može zaustaviti morskom vodom²⁴. Univerzalno je pravilo da su moćni spremni da podvrgnu svoju vlast pravilima i ograničiti je samo ako u tome prepoznaju svoj sopstveni parcijalni interes, ako se tako obezbeđuje pristanak onih nad kojima vladaju. Moderna ustavnost i vladavina prava su nezamislivi bez pristanka onih nad kojima se vlada²⁵.

²² M. Tushnet, Constitution, u: Rosenfield/Sajo (bel. 21), s. 211.

²³ S. Đorđević, Inkompatibilitet funkcije predsednika Republike Srbije od 2012. godine, *Glasnik prava*, 1/2012, ss. 48-62.

²⁴ Orlović (bel. 10), ss. 197-198.

²⁵ Grimm (bel. 21), s. 114.

The Constitutional Principle of the Separation of Powers – Legislative Power, Executive Power and Political Parties in the Republic of Serbia

Summary

The essay discusses some actual topics related to the implementation of the Separation of powers principle in the constitutional order of the Republic of Serbia, with special focus on the position and relation of the legislative and executive branch of power. The practical relationship between these two branches is far from the normative solutions stipulated by the Constitution. Among the reasons for these deformities one may note the position and actual power of ruling parliamentary political parties. This power is much beyond the position of political parties stipulated by the Constitution itself. Despite these discrepancies between the constitutional provisions and constitutional practice, the power of political parties and their leaders is democratically acquired on democratic elections. However, democratic legitimacy of power-holders is not equal with constitutionalism and rule of law, which requires the separation of powers as well. The concentration of political powers outside democratic state authorities in ruling parliamentary parties generates some worries: political parties often lack necessary transparency, internal democracy and effective judicial control. The present shortcomings might be cured, at least partially by the reform of the present oversimplified proportional electoral system. Single member districts, with individuals competing for parliamentary mandate, exclusion of having elections on all levels on the same date and other rules may create more power balance within the system of the separation of powers.