

**PODELA VLASTI  
I RASPUŠTANJE PARLAMENTA  
- EVROPSKI NOVITETI\*\***

**Sažetak**

*Koncept podele vlasti, nastao na evropskom kontinentu, je klasičan u ustavnom pravu. Ipak, tokom vekova, predstavničke demokratije u Evropi su se menjale, pa samim tim i sadržina koncepta podele vlasti. Ovo posebno, imajući u vidu pojavu i razvoj političkih stranaka, opet pretežno u Evropi. S obzirom na to, u radu se prvo ukazuje na shvatanja o podeli vlasti, a zatim i na kritička razmišljanja povodom nje.*

*Zatim, prikazuje se nužna pojava i razvoj političkih stranaka, te njihov uticaj na načelo podele vlasti. Na kraju, radi pravilnijeg shvatanja samog pojma, zaključuje se da je neophodno da se uvaži kako pravna, tako i politička dimenzija podele vlasti, te da se usvoji pojam pravno-politička podela vlasti. U tom smislu se navedena istraživanja primenjuju na institut raspuštanja parlamenta, te se konstatuje i njegovo menjanje na evropskom kontinentu. Naime, ovaj institut više ne služi konačnom rešavanju odnosa između zakonodavne i izvorsne vlasti, već konačnom rešavanju odnosa između pozicije i opozicije.*

**Ključne reči:** podela vlasti, političke stranke, predstavnička demokratija, raspuštanje parlamenta.

---

\* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Srbija, e-mail: [m.stanic@iup.rs](mailto:m.stanic@iup.rs), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8849-7282>

\*\* Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2024. godini (evidencioni broj: 451-03-66/2024-03/200049 od 5. 2. 2024).

## I O načelu podele vlasti<sup>1</sup>

Ideja podele vlasti je stara, ali istovremeno nezaobilazna i u modernom konstitucionalizmu.<sup>2</sup> Profesorka Irena Pejić ističe da je u savremeni državama „ideja podele vlasti nastala na osnovu potrebe da se ograniči apsolutna vlast vladara, te da se uspostavi mehanizam efikasne kontrole, provere i nadgledanja izvršne vlasti. Kaže se da je strah od apsolutizma izvršne vlasti dugo predstavljao „motor“ prilikom profilisanja ustavnih sistema koji su bili bazirani na ideji podele vlasti”.<sup>3</sup> Konceptija o raspodeli vlasti u modernom smislu, nastala je u Evropi iz pera engleskog mislioca Džona Loka u sedamnaestom veku u njegovom poznatom delu „Dve rasprave o vladi”. Njegova politička filozofija zasnovana na doktrini prirodnog prava i temeljnim načelima liberalizma u sebi sadrži brojne ideje o ograničavanju vlasti. Ove ideje su „prešle” Lamanš, te je njegove koncepcije dalje razvijao francuski politički mislilac i teoretičar Šarl Monteskje u svom, isto tako, čuvenom delu „O duhu zakona”.<sup>4</sup> Monteskje je, upozoravajući na opasnost jedinstva vlasti, isticao da „kada se zakonodavna i izvršna vlast objedine u istoj osobi ili istom upravnom telu, slobode nema jer postoji bojazan da će taj monarh ili senat donositi tiranske zakone da bi ih izvršavao na tiranski način”. Na tragu toga, slično rezonuje i naš Slobodan Jovanović, tvrdeći da „kad se sve funkcije državne vlasti sjedine u rukama istog čoveka ili istog tela, taj čovek ili to telo postaje svemoćan; vršeći sve funkcije državne vlasti, on je neograničen kao sama ta vlast”.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> O promenama načela podele vlasti u savremeno doba autor se bavio u M. Stanić, „Uticaj političkih stranaka na redefinisane koncepta podele vlasti u naše doba”, u: *Tematski zbornik radova Međunarodni naučni skup Dinamika savremenog pravnog poretka* (ur. D. Čelić), Pravni fakultet Univerziteta u Prištini, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Institut za uporedno pravo, Kosovska Mitrovica-Beograd 2024, 157-170.

<sup>2</sup> M. Đorđević, „Predsednički sistem i prezidencijalizam u Evropi”, u: *Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – In memoriam dr Stefan Andonović* (ur. J. Rajić Čalić), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Beograd-Kragujevac, 2023, 419; V. Mikić, *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd 2022, 626-627.

<sup>3</sup> I. Pejić, *Parlamentarna vlada: mogućnost ravnoteže u sistemu podele vlasti*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LV(2016)73, 67-68.

<sup>4</sup> Prema B. Galić, *Podela vlasti u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine-ključni princip organizacije vlasti*. Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac 2018, 47-50.

<sup>5</sup> S. Pajić Šavija, *Ustavni položaj vlade u parlamentarnom sistemu vlasti*, *Poslovne studije* 6(2014)11-12, 245, <https://poslovnestudije.com/arhiva/radovi2014/pajicsavijasandra.pdf>, posećeno: 25. 7. 2024; B. Galić, *op. cit.*, 50.

Građanski ustavi, doneti krajem osamnaestog i početkom devetnaestog veka, proglasili su podelu vlasti kao osnovni princip ustavne države,<sup>6</sup> kako u Evropi, tako i šire, pošto, na primer, podela vlasti predstavlja i središnju tačku operacionalizacije Ustava SAD.<sup>7</sup> Stoga, može se zaključiti da u savremeno doba, ovaj princip ima nespornu demokratsku vrednost, kao nezabavljivi element pravne države, vladavine prava i konstitucionalizma, te predstavlja jedan od garantovanih poštovanja ljudskih sloboda i prava,<sup>8</sup> vrednosti koje su utkane i u Evropskoj uniji. Drugim rečima, uz pomoć ove teorije ustavno pravo pronalazi racionalno rešenje za međusobno ograničavanje i uravnotežavanje vlasti i sloboda.<sup>9</sup> Takođe, ono ima i sasvim praktičnu dimenziju, jer državna vlast ne sme da bude oličena u jednom organu, što je potpuno u nesaglasju sa evropskim principima. Tako se državna vlast deli na određene funkcije, kako bi se delatnosti koje imaju istovetna obeležja usmerile ka istom pravnom cilju, te bi tako objedinjene obrazovale jednu funkciju države i na kraju državnu volju. Saglasno broju državnih funkcija, razlikujemo različite teorije o državnim funkcijama. U suštini, zakonodavna, izvršna i sudska su tri osnovne funkcije državne vlasti, koje se najčešće nazivaju vlastima, a njihovo razdvajanje načelo podele vlasti, te se u ovom smislu deoba vlasti posmatra kao deoba funkcija, jedne, jedinstvene državne vlasti.<sup>10</sup> Kada se sve sumira, ovo načelo obezbeđuje da se organizacija i funkcionisanje celokupne državne vlasti vrši od strane različitih nadležnih organa, koji, u okvirima koje pravo određuje, vrše svoje ustavom regulisane državne funkcije, a njihova povezanost je neraskidiva pošto predstavljaju elemente ustavnog sistema jedne države. Drugim rečima, kao apstraktni

---

<sup>6</sup> I. Pejić, „Racionalizovani parlamentarizam i ustavna podela vlasti u Srbiji“, u: *Tematski zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU* (ur. M. Lazić), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2014, 192.

<sup>7</sup> N. Dimitrijević, Ideološki osnovi američkog konstitucionalizma, *Politička misao* XXIV(1987)3, 104, <https://core.ac.uk/download/pdf/19543162.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024, P. B. Kurland, The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers, *Michigan Law Review* 85(1986)3, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2969&context=mlr>, posećeno: 18. 7. 2024.

<sup>8</sup> G. Budžak, Polupredsednički sistem kao model horizontalne organizacije vlasti, 3, <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/6.pdf.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024; M. Andrun, Raspuštanje parlamenta prema Ustavu Republike Srbije od 2006. godine: neka otvorena pitanja, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 118(2023)3, 110.

<sup>9</sup> B. Galić, *op. cit.*, 57.

<sup>10</sup> Videti više: B. Jović, Odnos zakonodavne i izvršne vlasti-moć parlamenta i odgovornost vlade, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LVIII(2019)82, 267.

entitet pravnog karaktera, država se zasniva na koordinaciji i saradnji svojih organa.<sup>11</sup>

## II O kritikama načela podele vlasti

Sada već tokom vekova je načelo podele vlasti u teoriji bilo predmet različitih tumačenja,<sup>12</sup> i to od onih koji tvrde da taj princip podrazumeva potpunu organizacionu i funkcionalnu nezavisnost različitih nosilaca državnih funkcija, do onih koji ističu da ovo načelo ne isključuje, već naprotiv, podrazumeva postojanje saradnje između različitih državnih organa, a posebno između zakonodavne i izvršne vlasti.<sup>13</sup> U praksi je postalo jasno da u svom idealno zamišljenom, teorijskom obliku kako veli Osmanlić „načela jedinstva i podele vlasti nigde nisu mogla biti idealno primenjivana, niti su ikad potpuno napuštena i odbačena od onih idejno-socijalnih i političkih snaga koje su se oko njih svrstavale”,<sup>14</sup> te da u obzir uvek mora da se uzme način vršenja vlasti koji proizilazi iz dominantne institucionalne prakse.<sup>15</sup> U skladu sa tim se sve više i češće klatno pomera na obe strane. Sa jedne strane se tvrdi da je princip podele vlasti izgubio svoju izvornu idejnu komponentu, te je intelektualno „ostario”,<sup>16</sup> jer sve do danas, nije pronađen neki opšteprihvaćeni princip, koji bi omogućio potpunu demokratiju i zaštitu slobode građana.<sup>17</sup> Kaže se i da je nastao u jednoj „statičkoj konstrukciji”, kao odgovor na potrebu u specifičnom trenutku kada se izlazio iz apsolutne monarhije, a ustavna država još uvek nije bila razvijena. Međutim, promene karaktera predstavničke demokratije, naročito u dvadesetom veku, bile su razlog da se, manje ili više, stapaju funkcije zakonodavne i izvršne vlasti, pa se javila potreba za novim tumačenjem „starog” principa.<sup>18</sup> Inače, ova

<sup>11</sup> M. Andrun, *op. cit.*, 110.

<sup>12</sup> Vid. J. Waldron, Separation of powers in thought and practice, *Boston College Law Review* 433(2013)54, <https://dashboard.lira.bc.edu/downloads/8e3a3078-cf2e-4201-9080-e5ae-3c5cb162>, posećeno: 18. 7. 2024.

<sup>13</sup> Prema S. Pajić Šavija, *op. cit.*, 245.

<sup>14</sup> I. Osmanlić, Parliamentarism and current systems of division of state government, *Univerzitetna misao - časopis za nauku, kulturu i umjetnost* (2022)21, 158, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1451-3870/2022/1451-387022211520.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024.

<sup>15</sup> I. Pejić (2016), 73.

<sup>16</sup> I. Pejić, Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže, 2018, [https://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Irena\\_Pejic1.pdf](https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic1.pdf), posećeno: 18. 7. 2024.

<sup>17</sup> B. Galić, *op. cit.*, 57.

<sup>18</sup> I. Pejić (2014), 194.

promišljanja nisu novijeg datuma, pošto je još u devetnaestom veku Valter Bedžhot isticao da, iako tradicionalna konstitucionalna teorija kao osnovno obeležje engleskog sistema navodi odvojenost zakonodavne i izvršne vlasti, tajna efikasnosti engleskog ustava upravo ogleđa se u postojanju bliske veze, tačnije fuzije između ovih vlasti.<sup>19</sup> U tom smislu se i veli da je politički život bio neumoljiv, te potpuna podela vlasti u Evropi nije zaživela, jer je vlada predstavljala vezu između zakonodavne i izvršne vlasti, što je dovelo do njihovog, gotovo potpunog, političkog jedinstva. Tako se izvorna ideja okrenula u svoju suprotnost, smatrao je Levenštajn, pošto je izvršna vlast postala mnogo važnija od zakonodavne, sa tendencijom da sve državne mere postanu instrument „političke uprave”, a ne kreacija zakonodavne vlasti.<sup>20</sup> U skladu sa tim, posve je logično, a imajući u vidu i kolebanje teorije da se, kako naglašava profesor Petrov<sup>21</sup> „savremeni ustavotvorci još ne snalaze dovoljno u normativnom definisanju izmenjene političke stvarnosti na globalnom i na nacionalnom nivou”.

U međuvremenu su se pojavili oni koji su argumentovano i otvoreno kritikovali ovo načelo navodeći da ono nije bilo u saglasnosti sa društvenom realnošću,<sup>22</sup> te da je kontradiktorno. Smatrali su i da je ono pogodno sredstvo za slabljenje vlasti. Kasnije su teoretičari širom evropskog kontinenta, poput Pola Labanda, Georga Jelineka, kao i drugi, državu shvatali kao jednu jedinstvenu celinu, pa su, otuda, smatrali da je i državna vlast jedinstvena i nedeljiva, a podela ne znači ništa drugo nego „rasparčavanje države na više državnih tvorevina”. Svakako, za jedinstvenu vlast su se zalagali i klasici marksizma, koji su u svojim delima i brojnim raspravama ukazivali na to da podela vlasti daje mogućnost za jačanje egzekutive. Karl Marks je ukazivao, pružajući navedenu kritiku da bi poštovanje navedenog načela, u stvari, dovelo do jačanja egzekutive i njene prevlasti, a samim tim i do jačanja birokratije, koja je najuže povezana sa izvršnom vlašću i njenim jačanjem.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> S. Pajić Šavija, *op. cit.*, 247.

<sup>20</sup> Prema I. Pejić (2014), 194.

<sup>21</sup> V. Petrov, O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji, 2018, 6, [https://fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Vladan\\_Petrov3.pdf](https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov3.pdf), posećeno: 18. 7. 2024.

<sup>22</sup> Postoje i druge pojave koje unekoliko mogu da menjaju ovo načelo. O tome videti: J. Vučković, Ustavni princip podele vlasti i globalizacija, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Nišu* LVI(2017)76, 101-123.

<sup>23</sup> Prema i vid. B. Galić, *op. cit.*, 66-68.

Sa druge strane, umerenije zaključuje Petrov<sup>24</sup> da, normativno gledano, pode-la vlasti ostaje vrhunska ustavna vrednost i temeljno ustavno načelo, ali njena sadržina, pozicioniranost i dejstvo zaslužuju ozbiljno preispitivanje. Kada se takva gledišta konkretizuju, postoji, pre svega, ono prema kojem bi trebalo da se zadrži izraz „podela vlasti” i da on ima sasvim određeno značenje. Prvo, zato što zakonodavna i izvršna vlast mogu saradivati samo ako su njihovi nosioci nezavisni jedni od drugih. Drugo, ne postoji uvek, kako kaže Digi, „trajna i prisna saradnja” između tih vlasti, nego i oštra politička borba u režimu stranačke vladavine.<sup>25</sup> Takođe, ističe se da je ona [podela vlasti] „pred-uslov za državu zasnovanu na „vladavini prava”, pošto državni organi koji su potčinjeni zakonu ne mogu istovremeno da kreiraju zakon, pošto će, u tom slučaju, nedostajati standard po kojem se meri legalnost postupanja države. Vladavina prava, stoga, pretpostavlja podelu vlasti, iako ove tri vlasti u mnogim zemljama nisu ni *de iure*, ni *de facto* potpuno odvojene.<sup>26</sup>

No, čini se da je moguće zauzeti i „srednje” stanovište, koje možda najbolje oslikava prirodu podele vlasti. Najpre se valja podsetiti jasne činjenice da je „državna vlast, posmatrana sa gnoseološke tačke gledišta, jedna jedinstvena supstanca koja se efektuira, rekli bismo, različitim ljudskim, misaonim i telesnim radnjama. Sve te radnje, ta delanja ljudi koji vrše državnu vlast, ma kako bila različita, uvek se odnose na nešto što predstavlja jedan totalitet koji se zove volja države, tj. društva/zajednice, ako je u pitanju racionalna država”.<sup>27</sup> Zatim, kako bi se izbegle, odnosno bitno smanjile mogućnosti zloupotrebe vlasti, nužno je da državna vlast bude tako podeljena da sve tri vlasti budu samostalne u vršenju svojih ustavnih funkcija, ali i da se uzajamno ograničavaju i kontrolišu. Ukupna državna vlast time ne gubi svojstvo organizacione i funkcionalne celine, već se radi o deobi nadležnosti i funkcija jedinstvene državne vlasti, o podeli rada, primenjenoj na državne organe.<sup>28</sup> Kada se tako postave stvari jasno je da se „podela vlasti kao nače-

<sup>24</sup> V. Petrov, *op. cit.*, 2.

<sup>25</sup> Prema M. Petrović, „Pravna država, podela vlasti i suverenitet”, u: *Pravo i multidisciplinarnost* (ur. S. Knežević, M. Nastić), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2019, 140.

<sup>26</sup> M. Dmičić, M. Pilipović, „Moć organa izvršne vlasti i ostvarenje pravne države-normativno i stvarno”, u: *Zbornik radova „Vladavina prava i pravna država u regionu”* (ur. G. Marković), Istočno Sarajevo 2014, 69, [https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik\\_Vladavina\\_prava/ZVPPDRI4.pdf](https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik_Vladavina_prava/ZVPPDRI4.pdf), posećeno: 18. 7. 2024.

<sup>27</sup> I. Osmanlić, *op. cit.*, 154.

<sup>28</sup> M. Dmičić, M. Pilipović, *op. cit.*, 69.

lo organizacije moderne ustavne države, određuje i kao vrsta podele rada primenjena na državnu organizaciju vlasti. Državne funkcije su poverene posebnim državnim organima, koji su specijalizovani za njihovo vršenje. Politički sistem i državna organizacija vlasti time je racionalizovana i učinjena efikasnom".<sup>29</sup>

U tom smislu se neki teoretičari opredeljuju za termin raspodela ovlašćenja ili raspodela pravnih funkcija. Naravno, ovde bi trebalo da se naglasi da ni navedeni termini nisu dovoljno precizni, jer oni pokrivaju samo jednu dimenziju načela podele vlasti, te se može kazati da se suština ovog načela najbolje može izraziti terminom raspodela državnih funkcija i međuzavisnost organa državne vlasti.<sup>30</sup> Osmanlić naglašava da uvek valja imati na umu da „državna vlast, čak i kad je najidealnije razgraničena po svojoj kvalitativnoj razlikovitosti, kada je njeno vršenje raspodeljeno na posebno organizovane grane, zahteva da se vrši objedinjeno. Jer državi ne vredi volja bez moći da je sprovede, a neće to uspevati ako zataji ma koja grana, ma koji njen organizacioni deo. U tom smislu, princip objedinjenog vršenja podeljene vlasti shvatamo kao prvorazredni političko-demokratski, a ne kao neki puki tehnički princip".<sup>31</sup> Dakle, iako se državna vlast deli na više funkcija, mora uvek da postoji „kopča“ među njima, jer se u suštini radi o „jednoj“ nedeljivoj državnoj vlasti,<sup>32</sup> usmerenoj da radi ka jednom cilju, a to je najveća dobrobit države i njenih građana. Deluje nam da je takvo objašnjenje ovog načela najadekvatnije prilagođeno društvenoj realnosti, te da ono, kako je pomenuto predstavlja istovremeno raspodelu državnih funkcija i međuzavisnost organa državne vlasti, dodali bismo, u cilju stvaranja državne volje i ostvarenja njenog pravnog poretka. Ipak, ono što posebno „baca senku“ na načelo podele vlasti, idealno zamišljeno pre nekoliko vekova, odnosno njegovu sadržinu, je pojava političkih stranaka<sup>33</sup> i sledstveno tome odnosi pozicije i opozicije. U tom smislu, čini nam se, da je to prisutno u tolikoj meri da zahteva ozbiljno promišljanje o novinama u samom konceptu.

---

<sup>29</sup> G. Budžak, *op. cit.*, 3.

<sup>30</sup> Vid. B. Galić, *op. cit.*, 59.

<sup>31</sup> Vid. I. Osmanlić, *op. cit.*, 154-155.

<sup>32</sup> B. Jović, *op. cit.*, 267.

<sup>33</sup> D. J. Levinson, R. H. Pildes, Separation of parties, not powers, *Harvard Law Review* 119(2006)8, 2311-2386.



### III Uticaj političkih stranaka na menjanje koncepta podele vlasti

Neophodno je, a imajući u vidu, „puls“ savremenog parlamentarnog života, razlikovati njegove dve strane. Razume se, one su povezane. Svakako, radi njegovog pravilnog razumevanja potrebno je obe uzeti u obzir. Jedna je ona formalnopravna, a druga je faktička, možemo je nazvati i politička. Razume se, one jedna na drugu međusobno utiču. Kada je reč o onoj prvoj, formalnopravnoj, ona je vremenski nastala ranije i čini se da je njena svrha u vreme nastanka bila posve drugačija nego u sadašnjosti. Razlog za takvu promenu je i menjanje samog karaktera predstavničke demokratije. U vreme nastanka učenja i principa podele vlasti, on je služio istinskoj podeli vlasti na tri grane ili funkcije, a radi ograničavanja apsolutne vlasti monarha i njegovo svođenje u okviru prava. Međutim, kasnijim opisanim razvojem, došlo se u situaciju da ovo načelo gubi svoju oštrinu po pitanju ograničenja i kontrole, jer su zakonodavna i izvršna vlast počele sve više da „srastaju“, te da bivaju jedno. Od tog momenta ovo načelo se ogleda u tzv. „podeli rada“ u okviru „državnog organizma“, te je, posve jasno, da se ono formalnopravno odnosi na podelu funkcija državne vlasti na posebne organe. U tom smislu, jasno je da veoma malo, ako ne i ništa, ostaje od proklamovane podele vlasti u kontekstu kontrole i ograničavanja.

Upravo, čini nam se, da se tada javlja potreba za „umetanjem“ nove koncepcije, koja bi trebalo bolje da opiše podelu vlasti u naše doba. Ovo je posebno slučaj s obzirom na ulogu političkih stranaka, tih „točkova pokretača“ života i funkcionisanja predstavničkih demokratija. Prema Diveržeu egzekutiva i legislativa, vlada i parlament, samo su fasada, dok u zbilji partija sama vrši vlast. Otuda se, umesto podele, sve više govori o nužnosti deljenja vlasti i o potrebi pronalaženja novih i suptilnijih mehanizama za održavanje ravnoteže u sistemu vlasti.<sup>34</sup> Politički okvir za razvoj parlamentarizma u ustavnoj državi udaljio je podelu vlasti od izvorne formule uspostavljene od strane Monteskeja. Odnosi između legislative i egzekutive, posmatrani izvan partijskih relacija, postojali su samo u izvornom konceptu podele vlasti. Karl Levenštajn je smatrao da suštinsko obeležje ovog odnosa leži u bliskoj saradnji i integraciji „legislative i egzekutive u obrazovanju državne volje“.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Prema D. Simović, Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji, 2018, 5, [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Darko\\_Simovic7.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic7.pdf), posećeno: 18. 7. 2024.

<sup>35</sup> Prema I. Pejić (2016), 78.



Stoga, podela vlasti se unekoliko menja i postaje pravno-politička, jer uz neizbežan aspekt pravne podele vlasti, nameće se potreba dodavanja i uzimanja u obzir i političke dimenzije. Ponovićemo, pravnu dimenziju sada ne karakterišu ograničenje i kontrola, već podela funkcija. Ograničenje i kontrola prelaze na politički „teren“, koji je takav da ga normativno država ograničava, ali nikako ne može do kraja da ga odredi i reguliše, jer je politička delatnost takva da je po prirodi stvari pravo samo donekle može da odredi i ograniči. Mnogi aspekti koji utiču na politiku i na koje ona utiče se nalaze izvan prava, koje je samo poslednja brana nekim procesima.<sup>36</sup> Dakle, tu postoji jedna fina politička igra, političkih aktera u procesu stvaranja državne volje i „odevanja“ političke volje u državnu. Ona se ogleda na terenu mnogoznačnih odnosa između pozicije i opozicije, kao i okviru tih blokova. Tako do političke podele vlasti može dolaziti i u okviru same pozicije, te se i same stranke koje je čine mogu politički ograničavati, kao i imajući u vidu njihove odnose sa strankama iz opozicije. Praktično, tu postoji bezbroj političkih kombinacija, a u zavisnosti od prilika u konkretnoj državi. Pravo tu ima svoju ulogu i ne dozvoljava da, makar u formalnom smislu, dođe do „mešanja“ različitih funkcija državne vlasti. Kada iz tog ugla sagledamo ovu problematiku, deluje nam, da se ukazuje rešenje prilagođeno ustavnom i političkom životu savremenih predstavničkih demokratija.

Sa jedne strane, ovo načelo mora da opstane, jer pravo mora da obavlja svoju društvenu funkciju. U ovom slučaju, ustavno pravo mora kroz ovo načelo, da stvara „poslednju branu“ politici, odnosno bilo čijoj pomisli da vlast, pravno gledano, sjedini. Sa druge strane, moramo i realno da sagledamo političke procese, te u skladu sa njima odredimo sadržinu ovog načela. U pravnom smislu ono znači, kako je opisano, podelu funkcija između različitih državnih organa. U političkom smislu, vlast vrši stranka ili stranke koje je čine, dok opozicija vrši političku i pravnu kontrolu. To ukazuje i na krucijalnu ulogu opozicije u okviru predstavničkih demokratija. Stranke u poziciji, dok vrše vlast, mogu da sprovede određene političke odluke i najčešće su sve funkcije državne vlasti usmerene ka tome cilju, te od same podele vlasti, onako kako je zamišljena, malo ili ništa ne ostaje, jer stranke koje imaju većinu u parlamentu formiraju i vladu, koja retko gubi poverenje u samom parlamentu, već jedino na izborima. Stoga, na kraju, čini nam se prikladno da probamo da uvedemo nov termin a to je pravno-politička podela vlasti, koji obuhvata oba opisana aspekta i najbolje odražava njenu bit.

---

<sup>36</sup> Vid. M. Stanić, *Političke stranke i poslanički mandat*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2019.

#### IV Menjanje koncepta podele vlasti i slabljenje parlamenta

Konstatovali smo da su se od ustanovljenja teorije podele vlasti desile „tektonske“ promene u predstavničkim demokratijama. U teoriji je postala opšte mesto konstatacija da su parlamenti izgubili svoju nekadašnju bitnost u odnosu na vladu, te da su postali svojevrsne „pričaonice“. Drugim rečima, odvija se proces koncentracije vlasti u rukama vlade. O težnjama za koncentracijom vlasti u rukama izvršne vlasti u Evropi pisalo se još pre jednog veka.<sup>37</sup> Sama evolucija parlamentarnog sistema vlasti je nesumnjivo dovela do izvesnih promena u odnosima između parlamenta i vlade, i to u korist izvršne vlasti.<sup>38</sup> Radi se o globalnom procesu jačanja egzekutive na štetu legislative.<sup>39</sup> Osnovni uzrok tome je tehnologija procesa donošenja opštih pravnih akata i političkih odluka.<sup>40</sup> Vlada je najčešće organ koji utvrđuje i aktivno vodi politiku države na nacionalnom, ali i međunarodnom nivou, dok moderni parlamenti predstavljaju brojna glomazna tela koja su pod kontrolom političkih partija i bogatih pojedinaca.<sup>41</sup>

Vladan Petrov ističe „da je u praksi modernog parlamentarizma ravnoteža vlasti utopija; ona je više pravna fikcija negoli stvarni odnos. Vlada je, što voljom ustavotvorca, što sticajem prilika, preuzela na sebe vršenje mnogih ovlašćenja koja po prirodi stvari pripadaju parlamentu. Pre bi se moglo reći da danas postoji opasnost od nemoćnog nego od svemoćnog parlamenta“.<sup>42</sup> Tradicionalno obeležje parlamentarizma razvijeno je do tačke u kojoj je moć parlamenta da razreši vladu skoro sasvim onemogućena ili, bolje reći, slučajna. Odluka o razrešenju vlade je postala eksces, koji se događa u uslovima manjinske vlade ili u slučaju sloma partijske solidarnosti unutar vlade. Tako se došlo do apsurdna: parlament ostvaruje kontrolnu funkciju preko parlamentarne većine, čiji je primarni zadatak da održi svoju vladu u mandatu.<sup>43</sup> Drugim rečima, savremeni parlamentarizam se ostvaruje kao parlamentarni

---

<sup>37</sup> M. Đorđević, *op. cit.*, 420; S. Pajić Šavija, *op. cit.*, 246.

<sup>38</sup> S. Pajić Šavija, Raspuštanje parlamenta u ustavima evropskog parlamentarizma, *CIVITAS* MMXIII(2013)5, 249.

<sup>39</sup> S. Orlović, *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd 2008, 171.

<sup>40</sup> S. Sokol, Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao: časopis za politologiju* XXIX(1992)3, 16.

<sup>41</sup> Prema M. Andrun, *op. cit.*, 113.

<sup>42</sup> Prema S. Pajić Šavija (2013), 250.

<sup>43</sup> Prema I. Pejić (2016), 79-80.

sistem poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti.<sup>44</sup> Ovaj proces se pravda mogućnošću izvršne vlasti da efikasno predviđa i stvara racionalne politike, pa se parlament svodi na telo koje je tu da to samo podrži.<sup>45</sup> Vlada je operativniji i konstruktivniji organ od parlamenta, pa se u njoj i odluke brže donose i konsenzus mnogo lakše postiže. Zbog toga i postoji većina u parlamentu koja „slepo“ podržava izabranu vladu, „prepuštajući“ kontrolu vlade parlamentarnoj opoziciji i javnom mnjenju. Vlada je ovakav svoj položaj značajki stvorila, a potom i iskoristila, preuzimajući zakonodavnu inicijativu od parlamenta, što je i dovelo do toga da parlament najčešće donosi zakone na osnovu vladinih predloga.<sup>46</sup> Nakon konstatacije stanja, postavlja se pitanje, šta je uzrokovalo opisani razvoj? Uzrok tog promenjenog odnosa legislative i egzekutive je već opisana sve važnija uloga političkih partija u izbornom procesu,<sup>47</sup> koja je uzrokovala „atrofiju“ parlamenta.<sup>48</sup>

### V Raspuštanje parlamenta i podela vlasti

Raspuštanje parlamenta se u teoriji „lakonski“ definiše kao odluka kojom se okončava trajanje jednog saziva parlamenta pre isteka mandata na koji je izabran.<sup>49</sup> Njegovi zameci se mogu naći još u Srednjem veku.<sup>50</sup> Valja na početku istaći da, u naše vreme, ovaj institut ima duboku političku konotaciju, te njegova primena, posledično, prati različita pravila političke igre unutar različitih sistema vlasti.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> S. Sokol, *op. cit.*, 8.

<sup>45</sup> D. Prlja, D. Savović, D. Savović, „Odnos izvršne vlasti i šefa države u parlamentarnim sistemima“, u: *Constitutio Lex superior: sećanje na profesora Pavla Nikolića* (ur. O. Nikolić, V. Čolović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 241.

<sup>46</sup> B. Jović, *op. cit.*, 271.

<sup>47</sup> S. Pajić Šavija (2013), 249.

<sup>48</sup> I. Pejić (2016), 79-80.

<sup>49</sup> P. Šturanović, Raspuštanje parlamenta kao instrument ostvarivanja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnom sistemu, *Pravni zbornik časopis za pravnu teoriju i praksu* (2022)1, 142, [https://www.upcg.me/\\_files/ugd/a2fa44\\_2ffc277ea93d4a-45aa1234fd3ff7c90e.pdf](https://www.upcg.me/_files/ugd/a2fa44_2ffc277ea93d4a-45aa1234fd3ff7c90e.pdf), posećeno: 19. 7. 2024.

<sup>50</sup> E. Blummer, *Dissolution of Parliament, International IDEA Constitution-Building Primer* 16, 2nd ed., International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm 2017, 6, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>, posećeno: 19. 7. 2024.

<sup>51</sup> S. P. Orlović, N. N. Rajić, Raspuštanje parlamenta - vršenje ili zloupotreba ustavnih ovlašćenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 52(2018)4, 1549; P. Šturanović, *op. cit.*, 144-145.

U nauci ustavnog prava obično se pravi razlika između dve vrste raspuštanja. Jedno je ono do kojeg dolazi odlukom egzekutive, a drugo je ono do kojeg dolazi po sili ustava (*ex constitutione*). Prva vrsta je raspuštanje u pravom smislu reči, pošto se tu radi o mehanizmu za rešavanje sukoba između vlade i skupštine. Druga vrsta podrazumeva da parlamentu pre vremena prestaje mandat usled nastupanja okolnosti koje su ustavom izričito predviđene. Sami razlozi za raspuštanje parlamenta mogu biti precizno navedeni u ustavu, u smislu nastupanja tačno određenih okolnosti. No, isto tako, u komparativnoj ustavnosti razlozi raspuštanja parlamenta mogu biti navedeni uopšteno i neodređeno, odnosno da i ne budu navedeni.<sup>52</sup> Uporednopravno ređe, ali takođe, postoji i raspuštanje do kojeg dolazi voljom samog parlamenta.<sup>53</sup>

Trebalo bi da se istakne, da iako predstavlja suštinsko obeležje parlamentarizma,<sup>54</sup> postoje neki sistemi u Evropi u okviru kojih je raspuštanje ustavom zabranjeno. Primera radi, norveški Ustav ne dozvoljava prevremeno raspuštanje Stortinga, norveškog parlamenta. Ipak, takvi slučajevi su raritetni.<sup>55</sup> Kada je reč o organu izvršne vlasti koji ima nadležnost da raspusti parlament, jasno je da se ta konkretna rešenja razlikuju među državama, te da najčešće pripada šefu države ili vladi, pa u tom smislu postoje i izvesna preklapanja.<sup>56</sup> Najčešći slučaj jeste da odluku o raspuštanju parlamenta donosi šef države na predlog vlade, ali ima ustavnih sistema, poput Francuske, u kojima odluka o raspuštanju parlamenta predstavlja samostalni akt šefa države. U komparativnoj ustavnosti se znatno ređe pronalazi rešenje prema kojem odluku o raspuštanju parlamenta donosi sama vlada.<sup>57</sup> Inače, kada je ovlašćenje šefa države da raspusti parlament samostalne prirode, on to može učiniti uvek kada smatra da je to neophodno, iz bilo kojih pobuda i motiva, legitimnih i nelegitimnih

---

<sup>52</sup> D. P. Golić, Ustavnopravni položaj predsednika Republike Srpske u svetlu uporednog prava, *Strani pravni život* LXV(2021)2, 240; M. Pilipović, Uloga i raspuštanja parlamenta u zemljama regiona, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 58(2019)82, 223-224; P. Šturanović, *op. cit.*, 43; D. Golić, Predsednik Republike na razmeđu parlamentarnog i polupredsedničkog sistema, *Kultura polisa* 18(2021)2, 105-122, <https://kpolisa.com/index.php/kp/article/view/87/77>, posećeno: 20. 7. 2024.

<sup>53</sup> P. Šturanović, *op. cit.*, 142.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> K. Strøm, S. M. Swindle, Strategic parliamentary dissolution, *American Political Science Review* 96(2002)3, 576; P. Šturanović, *op. cit.*, 142.

<sup>56</sup> M. Andrun, *op. cit.*, 113.

<sup>57</sup> M. Pilipović, *op. cit.*, 223; K. Strøm, S. M. Swindle, *op. cit.*, 576.

razloga, a čak nekada i bez razloga. Često će to činiti u situaciji nepodudaranja predsedničke i parlamentarne većine, tj. u slučaju postojanja tzv. kohabitacije, jer tada šef države želi da ukaže narodu da je politika koju zastupa parlamentarna većina, a koja je suprotna njegovoj politici, neadekvatna i loša za državu iz određenih razloga. U ovoj situaciji predsednik dèla na način da raspušta parlament u nameri da na narednim izborima obezbedi parlamentarnu većinu koja će mu odgovarati u političkom smislu.<sup>58</sup>

Prema klasičnoj teoriji, raspuštanje parlamenta određuje se kao instrument koji služi otklanjanju spora između izvršne i zakonodavne vlasti,<sup>59</sup> odnosno kao konstitutivni element parlamentarnog sistema vlasti bez kojeg on ne bi mogao da postoji i pravilno funkcioniše.<sup>60</sup> Rečima profesorke Irene Pejić, „raspuštanje parlamenta predstavlja jedan od ključnih elemenata u održavanju ravnoteže u parlamentarnom sistemu”. Profesor Ratko Marković smatra da je ono „klasično ovlašćenje vlade (šefa države) u parlamentarnom sistemu kojim se disciplinuje parlament, kojem je pandan odgovornost vlade i ministarska odgovornost pred parlamentom, kojim parlament kontroliše vladu i ministre”. Profesorka Pajvančić zaključuje da eventualni sukob između vlade i parlamenta, dakle, može dovesti do raspuštanja parlamenta pri čemu će birači i javnost imati ulogu sudije izražavajući svoj stav na novim izborima, što povlači za sobom raspisivanje izbora za novi sastav parlamenta.<sup>61</sup> U okviru učenja o raspuštanju, a kada je reč o parlamentarnom sistemu vlasti, postoje dva shvatanja o odnosu parlamenta i vlade. Sa jedne strane, pristalice monističkog shvatanja ističu da je suštinsko obeležje parlamentarizma politički odgovorna vlada. U okviru ovog učenja se naglašava odgovornost vlade pred parlamentom i nesumnjivo, na taj način se priznaje izvesna prevlast parlamenta u odnosu na izvršnu vlast. Sa druge strane, dualisti tvrde da je suština parlamentarnog sistema u uspostavljanju ravnoteže vlasti. Stoga, pravo vlade na raspuštanje parlamenta, nasuprot političkoj odgovornosti vlade pred parlamentom, upravo obezbeđuje ravnotežu dve funkcije državne vlasti.<sup>62</sup> Ono [raspuštanje parlamenta] ne postoji jedino u okviru parlamentarnog sistema vlasti, već i u polupredsedničkom sistemu vlasti. Specifičnost raspuštanja

---

<sup>58</sup> M. Andrun, *op. cit.*, 114.

<sup>59</sup> S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1547.

<sup>60</sup> M. Andrun, *op. cit.*, 110.

<sup>61</sup> Sve navedeno prema M. Pilipović, *op. cit.*, 223.

<sup>62</sup> *Ibid.*, 221.

parlamenta u okviru ovog sistema se ogleda u tome što ono nije uslovljeno činjenicom da je vlada izgubila poverenje parlamentarne većine. Ovde, pak, šef države može da raspusti parlament čak i ukoliko vlada ima većinu u parlamentu, a pitanje poverenja se ne postavlja. Dakle, za razliku od tradicionalnog parlamentarnog sistema, gde se raspuštanje parlamenta pojavljuje kao sredstvo kojim se obezbeđuje ravnoteža između egzekutive i legislative, ovde se raspuštanju pristupa u slučaju postojanja sukoba između različitih nosilaca bicefalne izvršne vlasti.<sup>63</sup>

No, sama promena funkcionisanja predstavničkih demokratija je usloвила unekoliko drugačija shvatanja u odnosu na klasična stanovišta, pa se veli da današnji ustavotvorci smišljaju ovlašćenja za raspuštanje kako bi omogućili političarima izlaz ili odstupnicu iz zastoja u odlučivanju, osramoćenim liderima povlačenje, ili kako bi dozvolili konsultacije sa biračima o hitnim i nepredviđenim pitanjima koja se mogu pojaviti u životu države.<sup>64</sup> U skladu sa tim, profesor Vladan Petrov ističe da se „uloga raspuštanja parlamenta ne svodi isključivo na otklanjanje sukoba između vlade i parlamenta. Pitanje raspuštanja parlamenta postavlja se i kad parlament izgubi podršku biračkog tela. Tada raspuštanje nije odbrambeno sredstvo vlade u odnosu na parlament, jer ova dva činioca ne moraju biti u sukobu. U sukobu su narod i njegovo predstavništvo (...) tu se raspuštanje parlamenta ukazuje kao najefikasnije sredstvo da se suvereni narod i njegovo predstavništvo dovedu u sklad“.<sup>65</sup> U vezi sa tim, a nasuprot klasičnoj teoriji, koja raspuštanje parlamenta usko vezuje za parlamentarni sistem, pristalice funkcionalističkog pristupa stavljaju ovaj institut u društveno-politički kontekst i objašnjavaju ga primenom tzv. funkcionalne teorije, naglašavajući ulogu političkih stranaka u ustavnom sistemu i njihov uticaj na ustavne institucije uopšte. Uvažavajući ustavno-političku stvarnost, pristalice ove teorije smatraju da sporovi koji treba da se reše primenom instituta raspuštanja parlamenta nisu sporovi između zakonodavne i izvršne vlasti, već sporovi nastali između stranaka koje tvore vladajuću većinu. Raspuštanje jeste mehanizam povratnog uticaja izvršne vlasti, ali je i mehanizam čija se primena ne može izopštiti iz konkretnog institucionalnog okruženja unutar kojeg političke stranke deluju. Kao ustavni mehanizam, njegova primena je skopčana sa ustavnom stvarnošću čiji supstrat čine politički procesi. Otuda apstraktne kategorije izvršne i zakonodavne vlasti bi trebalo

<sup>63</sup> S. Pajić Šavija (2013), 255; P. Šturanović, *op. cit.*, 145.

<sup>64</sup> K. Strøm, S. M. Swindle, *op. cit.*, 578.

<sup>65</sup> Prema, M. Pilipović, *op. cit.*, 223.



da se dopune konkretnim društveno-političkim kontekstom kao i činjenicom da u modernoj državi uloga političkih partija „predstavlja vezivno tkivo normativne konstrukcije ustava”.<sup>66</sup> Praktično, u tom slučaju imamo raspuštanje, koje je taktičko po svojoj prirodi i kojim se rešavaju složeni odnosi političke igre u nekoj državi. Pitanje je, da li je ovakvo raspuštanje dopušteno, tj. da li se ono može na neki način staviti pod normativnu kontrolu?

### VI Taktičko raspuštanje parlamenta

Ukoliko pogledamo i uporedno, videćemo da ovo pitanje nije samo teorijskog karaktera. Ono je svoje ishodište u dva navrata našlo u praksi nemačkog Saveznog ustavnog suda.<sup>67</sup> U toj zemlji imamo dve potencijalne situacije, a kada je reč o raspuštanju. Prva, u kojoj savezni kancelar zaista traži poverenje Bundestaga, te se ona naziva pozitivnim ili istinskim predlogom za glasanje o poverenju. Druga, svakako, pravno složenija je u vezi sa takozvanim negativnim ili lažnim predlogom za glasanje o poverenju. U tom slučaju kancelar planira da mu se izglasa nepoverenje kako bi omogućio saveznom predsedniku da raspusti Bundestag, što se u istoriji desilo tri puta: 1972. godine kada je kancelar bio Vili Brant, 1982. godine u vreme Helmuta Kola i relativno nedavno, 2005. godine, u vreme mandata Gerharda Šredera.<sup>68</sup>

Pravno pitanje koje je u dva slučaja iskrslo pred Saveznim ustavnim sudom bilo je da li pomenute odredbe Osnovnog zakona mogu poslužiti kancelaru, koji je inače podržan stabilnom većinom u parlamentu, za svojevrsan politički manevar? Drugim rečima, bilo je nejasno da li je intencija ustavotvorca bila da kancelar može, sa osloncem na odredbe Osnovnog zakona, „namerno” da izgubi poverenje u parlamentu kako bi izdejstvovao njegovo raspuštanje i posledično raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora. Radilo se o tzv. Organskom sporu pred Saveznim ustavnim sudom kojem su se poslanici Bundestaga 1982. godine i 2005. godine obratili i istakli povredu svojih ustavnih prava, zbog neustavnog raspuštanja parlamenta i skraćivanja njihovih mandata.<sup>69</sup> Sud je po prvi put u svojoj odluci iz 1983. godine postavio proceduralne i materijalne uslove za raspuštanje parlamenta u skladu sa članom 68.

---

<sup>66</sup> Prema S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1548; M. Pilipović, *op. cit.*, 225.

<sup>67</sup> S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1546.

<sup>68</sup> U. Heckötter, C. Spielmann, Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved An Expression of Faith in the German Public, *European Constitutional Law Review* 2(2006)1, 8.

<sup>69</sup> S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1550.



Osnovnog zakona.<sup>70</sup> Ovi uslovi su potvrđeni i precizirani u odluci iz 2005. godine.<sup>71</sup> Pre odluke Ustavnog suda iz 1983. godine nije bilo jasno da li je negativan predlog za izglasavanje poverenja uopšte prihvatljiv, niti pod kojim okolnostima je saveznom kancelaru dozvoljeno da zatraži glasanje o poverenju? Sud je odgovorio na oba pitanja. Prema mišljenju Suda, formulacija člana 68. Osnovnog zakona ne implicira da je negativan predlog za glasanje o poverenju neprihvatljiv.<sup>72</sup>

Inače, tzv. *Organstreit* (nem. *Organstreit*) je u teoriji kritikovan kao najosetljivija tačka u celokupnoj strukturi ustavnosudske nadležnosti, jer arbitrirajući u sporu između najviših državnih organa, Sud ima težak zadatak da izdvoji pravna pitanja iz političkog konflikta iz kojeg ona izviru. Sud se, u tom smislu, vršeci ovu nadležnost, kreće po izuzetno tankoj granici koja razdvaja dopušteno ustavnosudsko delovanje od ustavnosudskog aktivizma. Međutim, indikativno je to što je Ustavni sud na izvestan način ipak zašao u domen političkog odlučivanja utvrđujući „nepisani“ materijalnopravni element dopuštenosti primene člana 68. Osnovnog zakona, te je utvrdio da je materijalnopravni uslov za raspuštanje parlamenta saglasno članu 68. Osnovnog zakona postojanje političke krize koja onemogućava kancelara da dalje vodi politiku.<sup>73</sup> Sud je u svojoj odluci od 25. avgusta 2005. ponovo morao da se pozabavi pitanjem da li je ispunjen uslov postojanja političke krize i zaključio da relevantne činjenice na kojima je kancelar zasnovao svoju procenu nisu mogle biti sudski utvrđene, te da je odlučujuća bila samo izjava saveznog kancelara. Praktično, Sud objašnjava da politički proces i njegova opravdanost ne može da bude istražena u sudskom postupku, jer bi u suprotnom bila narušena sloboda političkog delovanja.<sup>74</sup> Preciznije, jedini kriterijumi za kontrolu od strane Suda su odredbe saveznog Ustava, te je time Sud priznao da nema kapacitete i nadležnosti da utvrđuje opravdanost određenih taktičkih, političkih poteza, jer same odredbe Osnovnog zakona teško da pružaju suštinske standarde za ocenu političkog procesa, već samo sazdavaju proceduralni okvir za raspuštanje<sup>75</sup> i to je jedino

<sup>70</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983 - 2 BvE 1/83 -, Rn. 1-365, [https://www.bverfg.de/e/es19830216\\_2bve000183.html](https://www.bverfg.de/e/es19830216_2bve000183.html)

<sup>71</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. August 2005 - 2 BvE 4/05 -, Rn. 1-243, [https://www.bverfg.de/e/es20050825\\_2bve000405.html](https://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405.html)

<sup>72</sup> U. Heckötter, C. Spielmann, *op. cit.*, 9.

<sup>73</sup> S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1551.

<sup>74</sup> U. Heckötter, C. Spielmann, *op. cit.*, 12-13.

<sup>75</sup> *Ibid.*, 15-16.

„polje“ koje Sud može nesumnjivo da ocenjuje, dok je političkim pitanjima jedino nadležan da odlučuje kancelar, a ne Savezni ustavni sud.<sup>76</sup>

## VII Zaključak

Jasno je da su pojedina načela nastala pre nekoliko vekova opstala, ali sa izmenjenim značenjem. Takvo je i načelo podele vlasti, nastalo na evropskom kontinentu, kao sredstvo ograničenja apsolutne moći vladara, a prilikom stvaranja modernih država. Ono je nakon vekova, a usled promene predstavničkih demokratija i pojave političkih stranaka, promenilo svoj sadržaj. Naime, podela vlasti se unekoliko menja i postaje pravno-politička, jer uz neizbežan aspekt pravne podele vlasti, nameće se potreba dodavanja i uzimanja u obzir i političke dimenzije. U političkom smislu, vlast vrši stranka ili stranke koje je čine, dok opozicija vrši političku i pravnu kontrolu. To ukazuje i na ključnu ulogu opozicije u okviru predstavničkih demokratija. Stranke u poziciji, dok vrše vlast, mogu da sprovedu određene političke odluke i najčešće su sve funkcije državne vlasti usmerene ka tome cilju, te od same podele vlasti, onako kako je zamišljena, malo ili ništa ne ostaje, jer stranke koje imaju većinu u parlamentu formiraju i vladu, koja retko gubi poverenje u samom parlamentu, već jedino na izborima. Ovakav razvoj je „ostavio posledice“ i na pitanje raspuštanja parlamenta. Imajući to u vidu, zaključuje se da ovaj institut ne služi samo regulisanju „napetosti“ između legislative i egzekutive, već, pre svega, regulisanju „napetosti“ između pozicije i opozicije.

Miloš Stanić\*

## Separation of powers and dissolution of parliament – the European novelties

### Summary

As a matter of fact, the concept of separation of powers, which originated on the European continent, is classic in constitutional law. Nevertheless, over the centuries, representative democracies in Europe have changed, as well as the

---

<sup>76</sup> S. Apel, C. Körber, T. Wihl, The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, *German Law Journal* 6(2005)9, 1247-1248.

\* Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia.

content of the concept of separation of powers. This is especially so, bearing in mind the emergence and development of political parties, again predominantly in Europe. With this in mind, the paper first discusses understandings of power division, followed by critical ideas on it. Next, the necessary emergence and development of political parties and their influence on the principle of separation of powers are shown. In the end, for the sake of a more correct understanding of the term itself, it is concluded that it is necessary to take into account both the legal and political dimensions of the separation of powers, and to adopt the concept of legal-political separation of powers. In this sense, the mentioned research is applied to the institution of dissolution of the parliament, and its change is noted as well. Namely, conclusion is that this institute no longer serves the final resolution of the relationship between the legislative and executive authorities, but the final resolution of the relationship between the position and the opposition.

**Keywords:** separation of powers, political parties, representative democracy, dissolution of parliament.

## Literatura

Andrun, M. Raspuštanje parlamenta prema Ustavu Republike Srbije od 2006. godine: neka otvorena pitanja, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 118(2023)3, 109-132. <https://doi.org/10.5937/adpn2303099A>

Apel, S., Körber, C., Wihl, T. The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, *German Law Journal* 6(2005)9, 1243-1254. <https://doi.org/10.1017/S2071832200014279>

Blummer, E. *Dissolution of Parliament, International IDEA Constitution-Building Primer 16*, 2<sup>nd</sup> ed., International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm 2017, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>, posećeno: 19. 7. 2024.

Budžak, G. Polupredsednički sistem kao model horizontalne organizacije vlasti, <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/6.pdf.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024.

Dimitrijević, N. Ideološki osnovi američkog konstitucionalizma, *Politička misao* XXIV(1987)3, 95-110, <https://core.ac.uk/download/pdf/19543162.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024.

Dmičić, M., Pilipović, M. „Moć organa izvršne vlasti i ostvarenje pravne države-normativno i stvarno“, u: *Zbornik radova "Vladavina prava i pravna država u regionu"* (ur. G. Marković), Istočno Sarajevo 2014, 63-87, [https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik\\_Vladavina\\_prava/ZVPPDRI4.pdf](https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik_Vladavina_prava/ZVPPDRI4.pdf), posećeno: 18. 7. 2024.

Đorđević, M. „Predsednički sistem i prezidencijalizam u Evropi“, u: *Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – In memoriam dr Stefan Andonović* (ur. J. Rajić Čalić), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Beograd-Kragujevac 2023, 417-433. [https://doi.org/10.56461/ZR\\_23.SA.UPISP\\_MD2](https://doi.org/10.56461/ZR_23.SA.UPISP_MD2)

Galić, B. *Podela vlasti u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine-ključni princip organizacije vlasti*. Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac 2018.

Golić, D. P. Ustavnopravni položaj predsednika Republike Srpske u svetlu uporednog prava, *Strani pravni život* LXV(2021)2, 231-247. <https://doi.org/10.5937/spz65-31015>

Golić, D. Predsednik Republike na razmeđu parlamentarnog i polupredsedničkog sistema, *Kultura polisa* 18(2021)2, 105-122, <https://kpolisa.com/index.php/kp/article/view/87/77>, <https://doi.org/10.51738/Kpolisa2021.18.2p.1.08>, posećeno: 20. 7. 2024.

Heckötter, U., Spielmann, C. Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved An Expression of Faith in the German Public, *European Constitutional Law Review* 2(2006)1, 5-20. <https://doi.org/10.1017/S1574019606000058>

Jović, B. Odnos zakonodavne i izvršne vlasti-moć parlamenta i odgovornost vlade, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LVIII(2019)82, 265-282. <https://doi.org/10.5937/zrpfni1982265J>

Kurland, P. B. The Rise and Fall of the "Doctrine" of Separation of Powers, *Michigan Law Review* 85(1986)3, 592-613, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2969&context=mlr>, posećeno: 18. 7. 2024.

Levinson, D. J., Pildes, R. H. Separation of parties, not powers, *Harvard Law Review* 119(2006)8, 2311-2386.

Mikić, V. *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd 2022.

Orlović, S. P., Rajić, N. N. Raspuštanje parlamenta-vršenje ili zloupotreba ustavnih ovlašćenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 52(2018)4, 1545-1557. <https://doi.org/10.5937/zrpfns52-20442>

Orlović, S., *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd 2008.

Osmanlić, I. Parliamentarism and current systems of division of state government, *Univerzitetska misao - časopis za nauku, kulturu i umjetnost* (2022)21, 152-163, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1451-3870/2022/1451-38702221152O.pdf>, <https://doi.org/10.5937/univmis2221152O>, posećeno: 18. 7. 2024.

Pajić Šavija, S. Raspuštanje parlamenta u ustavima evropskog parlamentarizma, *CIVITAS* MMXIII(2013)5, 246-261.

Pajić Šavija, S. Ustavni položaj vlade u parlamentarnom sistemu vlasti, *Poslovne studije* 6(2014)11-12, 243-269, <https://poslovnestudije.com/arhiva/radovi2014/pajicsavijasandra.pdf>, posećeno: 25. 7. 2024.

Pejić, I. „Racionalizovani parlamentarizam i ustavna podela vlasti u Srbiji“, u: *Tematski zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU* (ur. M. Lazić), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2014, 191-207.

Pejić, I. Parlamentarna vlada: mogućnost ravnoteže u sistemu podele vlasti, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LV(2016)73, 67-85, <https://doi.org/10.5937/zrpfni1673067P>

Pejić, I. Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže, 2018, [https://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Irena\\_Pejic1.pdf](https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic1.pdf), posećeno: 18. 7. 2024.

Petrov, V. O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji, 2018, [https://fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Vladan\\_Petrov3.pdf](https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov3.pdf), posećeno: 18. 7. 2024.

Petrović, M. „Pravna država, podela vlasti i suverenitet“, u: *Pravo i multidisciplinarnost* (ur. S. Knežević, M. Nastić), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2019, 133-150.

Pilipović, M. Uloga i raspuštanja parlamenta u zemljama regiona, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 58(2019)82, 219-243.

Prlja, D., Savović, D., Savović, D. „Odnos izvršne vlasti i šefa države u parlamentarnim sistemima“, u: *Constitutio Lex superior: sećanje na profesora Pavla Nikolića* (ur. O. Nikolić, V. Čolović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 235-252.

Simović, D. Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji, 2018, [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Darko\\_Simovic7.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic7.pdf), posećeno: 18. 7. 2024.

Sokol, S. Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao: časopis za politologiju* XXIX(1992)3, 4-17.

Stanić, M. „Uticao političkih stranaka na redefinisane koncepta podele vlasti u naše doba“, u: *Tematski zbornik radova Međunarodni naučni skup Dinamika savremenog pravnog poretka* (ur. D. Čelić), Pravni fakultet Univerziteta u Prištini, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Institut za uporedno pravo, Kosovska Mitrovica-Beograd 2024, 157-170.

Stanić, M. *Političke stranke i poslanički mandat*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2019.

Strøm, K., Swindle, S. M. Strategic parliamentary dissolution, *American Political Science Review* 96(2002)3, 575-591.

Šturanović, P. Raspuštanje parlamenta kao instrument ostvarivanja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnom sistemu, *Pravni zbornik časopis za pravnu teoriju i praksu* (2022)1, 139-155, [https://www.upcg.me/\\_files/ugd/a2fa44\\_2ffc277ea93d4a45aa1234fd3ff7c90e.pdf](https://www.upcg.me/_files/ugd/a2fa44_2ffc277ea93d4a45aa1234fd3ff7c90e.pdf), posećeno: 19. 7. 2024.

Vučković, J. Ustavni princip podele vlasti i globalizacija, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Nišu* LVI(2017)76, 101-123, <http://160.99.61.8/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z76/07z76.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024.

Waldron, J. Separation of powers in thought and practice, *Boston College Law Review* 433(2013)54, 433-468, <https://dashboard.lira.bc.edu/download-s/8e3a3078-cf2e-4201-9080-e5ae3c5cb162>, posećeno: 18. 7. 2024.

## Sudska praksa

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983 - 2 BvE 1/83 -, Rn. 1-365, [https://www.bverfg.de/e/es19830216\\_2bve000183.html](https://www.bverfg.de/e/es19830216_2bve000183.html)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. August 2005 - 2 BvE 4/05 -, Rn. 1-243, [https://www.bverfg.de/e/es20050825\\_2bve000405.html](https://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405.html)