

Prof. dr *Bogoljub Milosavljević**

NAČELO PODELE VLASTI U USTAVU I USTAVNOJ PRAKSI REPUBLIKE SRBIJE

Apstrakt: Načelo podele vlasti primenjuje se u Republici Srbiji u jednom vrlo kratkom periodu. Posle ukazivanja na dimenzije podele vlasti u modernoj ustavnoj državi, u ovom radu se izlažu osnovne odlike ustavnog modela podele vlasti i daju osnovna obeležja njegove primene u praksi. Autor zaključuje da je projektovani obrazac parlamentarnog sistema organizacije vlasti nedovoljno konsolidovan i da je tokom protekle četiri godine doživeo snažan zaokret ka polupredsedničkom sistemu. To faktičko odstupanje od ustavnog modela je, po mišljenju autora, donelo potrebnu dozu političke stabilnosti, ali je istovremeno bilo praćeno evidentnim nedostacima, od kojih se kao najkрупniji izdvajaju partokratska vladavina i nedovoljna kontrola izvršne vlasti. Najslabiju stranu podele vlasti i dalje čini neobezbeđena nezavisnost sudske vlasti.

Ključne reči: podela vlasti, Ustav Republike Srbije, vodoravna podela vlasti, zakonodavna, izvršna i sudska vlast, parlamentarizam, polupredsednički sistem, Narodna skupština, Vlada, predsednik Republike, sudovi.

1. UVOD

Sistem organizacije vlasti zasnovan na načelu podele vlasti i politički pluralizam uvedeni su u Republici Srbiji njenim Ustavom iz 1990. godine (od završetka Drugog svetskog rata pa sve do tada bio je u primeni stranački monizam u obliku partijske države i vlast organizovana na načelu jedinstva vlasti). Tokom čitave decenije koja je potom nastupila (1990–2000), razvoj političkog pluralizma i ostvarenje načela podele vlasti bili su radikalno ograničeni autoritarnom prirodom Miloševićevog režima. Mada je komunistička partija (Savez komunista) prestala da postoji, Milošević je težio da na njeno mesto instalira svoju Socijalističku partiju Srbije

* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: bogoljub.milosavljevic@pravnofakultet.rs

kao jedinu političku snagu i da pomoću nje koncentriše svu vlast u svojim rukama, čime je primena načela podele vlasti bila faktički onemogućena. Ta je decenija bila bremenita i drugim teškim problemima (raspad socijalističke Jugoslavije praćen ratovima, separatizam Albanaca na Kosovu, intervencija NATO-a i bombardovanje itd.), zbog kojih nije bilo normalnih pretpostavki za izgradnju novog sistema vlasti.

Posle pobede opozicionih snaga na saveznim predsedničkim i lokalnim izborima u septembru 2000. godine, potom i na republičkim parlamentarnim izborima u januaru 2001. godine, omogućen je početak procesa demokratizacije društva i stvorene su šanse za oživotvorenje Ustavom projektovanog modela organizacije vlasti. Imajući taj momenat u vidu, moglo bi se reći da je samo proteklih dvanaest godina onaj relevantan period u kome se može analizirati ustavna praksa u primeni načela podele vlasti. Jasno je da se radi o sasvim kratkom periodu i da to po sebi predstavlja krupan ograničavajući faktor koji onemogućuje temeljniju analizu i izvođenje bilo kakvih dalekosežnijih zaključaka. Poznato je da su sistemi organizacije vlasti plod dugog razvoja, u kome se odvija njihovo postepeno podešavanje i usavršavanje, uporedo sa stabilizovanjem partijskog i izbornog sistema.

Dodatna ograničenja za ovakvu analizu predstavljaju dve činjenice: (1) Republika Srbija je bila sastavni deo zajedničke države Savezne Republike Jugoslavije i potom državne zajednice Srbije i Crne Gore do polovine 2006. godine i (2) u Republici Srbiji se do novembra 2006. godine primenjivao Ustav iz 1990. godine, a od tada važeći Ustav, proglašen 8. novembra 2006. godine.

U ovom radu se, najpre, ukratko ukazuje na višedimenzionalnost podele vlasti u modernoj ustavnoj državi, a zatim se, polazeći od teorijskih stavova i uporedne prakse, razmatraju osnovna ustavna rešenja o podeli vlasti u Republici Srbiji, kao i sistemsko-političke pretpostavke za doslednije obezbeđenje glavnog cilja podele vlasti, tj. sprečavanja zloupotreba vlasti. Polazna hipoteza je da postojeći ustavni model podele vlasti još uvek ne daje zadovoljavajuće rezultate u praksi i da ga zbog toga treba u pojedinim elementima redefinisati i dograditi, uz otklanjanje pojedinih očiglednih manjkavosti u ustavnom tekstu i naročito u praksi rada organa vlasti.

2. DIMENZIJE PODELE VLASTI U MODERNOJ USTAVNOJ DRŽAVI

U svom klasičnom, užem i elementarnom značenju, podela vlasti pretpostavlja deobu državne vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, tako da prva donosi zakone, druga ih izvršava, a treća rešava pojedinačne

sporne slučajeve primene zakona. Za ranu formulaciju načela podele vlasti, koje je postalo jedno od temeljnih i univerzalnih načela moderne ustavne države, zaslužni su Monteskje i Lok.¹ Kao što su tvorci francuske Deklaracije prava čoveka i građanina (1789) smelo predvideli, danas se smatra da „društvo u kome nisu zajemčena prirodna prava i u kome ne postoji podela vlasti nema ustava“. Naročita vrednost njihovog predviđanja ogleda se u povezivanju načela podele vlasti sa idejom ljudskih prava: podela vlasti neodvojiva je od ideje ljudskih prava i ona, u krajnjoj liniji, služi zaštiti slobode pojedinca. To su kao glavnu svrhu podele vlasti označili i Lok i Monteskje. Državnu vlast treba rasparsati da bi se zaštitila sloboda od zloupotreba od strane ljudi kojima je vlast poverena, a te su zloupotrebe konstantno moguće jer su svojstvene ljudskoj prirodi. Monteskje je sasvim određen: „Većito je iskustvo da je svaki čovek koji ima vlast sklon da je zloupotrebi i zloupotrebljava je sve dok ne naiđe na granice. Kako se vlast ne bi mogla zloupotrebljavati, potrebno je da, rasporedom samih stvari, jedna vlast obuzdava drugu.“² Vlasti se međusobno obuzdavaju, smatrao je Monteskje, na taj način što svaka grana vlasti sopstvenom snagom deluje kao protivteža drugoj vlasti, kao protivvlast, ljubomorno čuvajući svoj delokrug od posezanja drugih vlasti.³

Konkretni ustavni obrasci po kojima je izvedena podela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u pojedinim zemljama mogu da se manje ili više međusobno razlikuju. Institucionalni, organizacioni i funkcionalni modaliteti podele vlasti su, otud, veoma brojni, a njihov kvalitet može se prvenstveno meriti stepenom ograničavanja moći nosilaca vlasti. U svim takvim modalitetima teži se postizanju nekog od aranžmana po kome su tri vlasti organizovane tako da načelno budu podeljene među različitim državnim organima (*séparation des pouvoirs, separation of powers*), ali uz istovremeno obezbeđenje uravnotežavanja preko „kočnica i ravnoteža“ (*checks and balances*). Moguće je i kombinovanje podele vlasti sa starim učenjem o mešovitoj vladavini, davanje nadmoći zakonodavnoj vlasti nad izvršnom (ili ovoj drugoj nad prvom) itd.

Ustavnopravna nauka nastoji da obuhvati sve takve modalitete grupisanjem u sisteme organizacije vlasti, kao opštije tipove međusobnih odnosa zakonodavne i izvršne vlasti. Važno je uočiti da je sudska vlast u svim

1 Džon Lok je razvio dualističku teoriju o podeli vlasti (zakonodavna i izvršna vlast, uz koje bi postojali monarhovi prerogativi u oblasti spoljne politike i bezbednosti). Šarl Monteskje je potom usavršio ovu teoriju izdvajanjem sudske vlasti kao posebne treće vlasti, uzimajući Englesku kao primer. Kao i u slučaju drugih političkih (i pravnih) teorija, postojali su brojni prethodnici (Bolingbrot, Svift, Sidni, Harington i drugi). Izvesna podela vlasti postojala je i u Kromvelovom *Instrumentu vladavine* (1653).

2 Monteskje, *O duhu zakona*, knjiga XI, glava 4.

3 Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Naprijed, Zagreb, 1974, str. 163.

takvim sistemima nezavisna i da ostaje izvan promenljivih i međusobno uslovljenih odnosa između zakonodavstva i egzekutive, što je još jedno od temeljnih načela moderne ustavne države – njen najvažniji mehanizam za očuvanje slobode pojedinca i pretpostavka vladavine prava. Sistemi organizacije vlasti su parlamentarni sistem (sa svojim brojnim varijantama), predsednički sistem i polupredsednički (mešoviti) sistem, uz koje se posebno izdvaja skupštinski sistem vlasti (švajcarski model). Ovaj poslednji bi počivao na načelu jedinstva vlasti (po kome su zakonodavna i izvršna vlast načelno objedinjene u rukama parlamenta) ili, po drugim mišljenjima, na veoma ublaženoj podeli vlasti. Navedenim sistemima se pridodaje još jedan – konsocijativni sistem (udeona vladavina, *power sharing*), koji u isto vreme na ubedljiv način ilustruje nedovoljnost klasičnog učenja o podeli vlasti: u konsocijativnom sistemu vlast se deli na još jednoj, drugačijoj osnovi: između relevantnih društvenih grupa.

Konsocijacija nas tako dovodi do jednog drugačijeg, šireg shvatanja podele vlasti. Ovom podelom vlasti teži se iznalaženju konstruktivnih rešenja za strukturni pluralizam društva, kako bi se izbeglo da strukturne razlike budu pretvorene u eksplozivne sukobe.⁴ Udele u vršenju vlasti, prema konsocijativnom modelu, trebalo bi da imaju sve relevantne društvene grupe (etničke, regionalne, socijalno-klasne), a ključne političke odluke bi trebalo da se donose uz konsenzus ili visok stepen saglasnosti tih grupa.

Savremena demokratska praksa favorizuje još jedan, širi oblik deljenja vlasti, kojim se obezbeđuje izvesno učešće u vlasti građanima, pokretima i udruženjima građana, nevladinim i drugim organizacijama civilnog društva. Mada praksa neposrednog građanskog učešća u vršenju vlasti (poluneposredna demokratija u vidu narodnog zakonodavstva) nije svuda prihvaćena, postoje zemlje u kojima je takvo učešće na visokom nivou, kao i vidni naponi da se ono stalno jača (naročito u evropskim zemljama). Uz to se široko prihvata da ustav, kao osnovni zakon kojim se ograničava vlast, pretpostavlja pristanak građana. Učešće civilnog društva kroz uticaj na oblikovanje i korigovanje vladine politike je već priznato u demokratskim društvima, a organizacije civilnog društva mogu se pojaviti i kao imaoci određenih decentralizovanih ovlašćenja (tzv. funkcionalna decentralizacija).

Shvatanju o podeli vlasti može se pridati i još šire značenje, u smislu vlasti kao društvenog odnosa, a ne samo kao fenomena vezanog za državu i njenu vlast (društvena podela vlasti). Tako se, na primer, u Nemačkoj govori o deobi vlasti (tačnije, moći) između privatnih i državnih medija,

4 Videti: Robert Dal, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999, str. 345–349; Arend Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus i Školska knjiga, Zagreb, 1992.

između ugovornih strana kolektivnog ugovora (sindikata i udruženja poslodavaca), kao i između drugih učesnika ukupnog društvenog i političkog procesa. Na neki način, u čitavoj javnoj sferi se traži slika ravnoteže slična onoj koja se ogleda u privatnom pravu između ugovornih strana.⁵ Toj težnji idu posebno naruku procesi privatizacije i javno-privatnog partnerstva u javnom sektoru.

Osim u izloženom, klasično učenje o podeli državne vlasti na zakonodavstvo, egzekutivu i sudstvo, pokazuje se preuskim za objašnjenje još dva fenomena deljenja vlasti. Prvi je gotovo univerzalan i odnosi se na deljenje državne vlasti između različitih nivoa na kojima se ona vrši, bilo kao nadnacionalna vlast (Evropska unija i drugi oblici međudržavnih integracija), kao državna vlast na dva nivoa (federalizam), kao vlast na subnacionalnom autonomnom nivou (regionalna država, devolucija i autonomija) ili kao decentralizovana samoupravna vlast (regionalna i lokalna samouprava). Taj oblik deljenja državne vlasti poneo je ime uspravne (vertikalne) podele vlasti (zbog čega se, dosledno tome, klasična podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast označava vodoravnom podelom vlasti). Drugi fenomen deljenja vlasti nastaje sa oblikovanjem nezavisnih državnih organa i institucija, kakve su ustavno sudstvo, ombudsman, državne revizorske institucije, centralne banke (monetarna vlast), povereništva i slični oblici. Zbog raznovrsnosti njihovih uloga, ovakve institucije nije lako obuhvatiti jedinstvenim pojmom, pa se one kolokvijalno i nedovoljno precizno ponekad označavaju kao „četvrta vlast“ (uz tri klasične vlasti).

Tek ispitivanjem svih navedenih dimenzija podele vlasti mogla bi se dobiti celovitija predstava o realizaciji osnovne zamisli tvoraca učenja o podeli vlasti (ograničenje vlasti radi sprečavanja zloupotreba i očuvanja slobode), koja je obogaćena modernim razvojem demokratske ustavne države. Svaka od novih dimenzija podele vlasti korespondira sa tom osnovnom idejom jer dodatno ograničava vlast. To se može kratko obrazložiti naznačavanjem osnovne uloge ustavnog sudstva ili centralne banke i drugih nezavisnih institucija. Ustavni sud pre svega ograničava volju parlamentarne većine, čuva ustavom uspostavljene odnose među organima vlasti i štiti osnovne slobode od posezanja državnih vlasti, tako da bez snažne i nezavisne kontrole ustavnosti zakona teško može biti pune demokratije. Monetarna vlast centralne banke, ukoliko je nezavisna od izvršne vlasti, takođe čini jedan od efikasnih instrumenata ograničenja izvršne vlasti.⁶ Ombudsman i druge nezavisne kontrolne institucije takođe predstavljaju izuzetno važna sredstva za kontrolu i ograničavanje državnih vlasti.

5 Uporedi: Peter Häberle, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002, str. 142.

6 Više o ulozi centralnih banaka u demokratijama videti: Arend Lajphart, *Modeli demokratije*, CID i Sužbeni list SCG, Podgorica i Beograd, 2003, str. 234–241.

S obzirom na obim ovog teksta, pitanje ostalih dimenzija podele vlasti mora biti ostavljeno za neku drugu priliku, tako da će se ovde detaljnije razmotriti samo podela vlasti u njenom užem, elementarnom ili klasičnom vidu.

3. TEMELJNA USTAVNA POSTAVKA O PODELI VLASTI

Načelo podele vlasti formulisano je u članu 4. Ustava Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav), koji i nosi naslov (rubrum) „Podela vlasti“. Na podelu vlasti se ipak ne odnosi stav 1. tog člana,⁷ već samo stavovi 2. do 4, koji glase:

„(2) Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

(3) Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli.⁸

(4) Sudska vlast je nezavisna.“

Konkretizacija načela podele vlasti izvršena je u delu Ustava o uređenju vlasti (Peti deo, članovi 98 do 165). Ovom načelu dat je standardni tripartitni oblik: vlast se deli na tri grane – zakonodavstvo, egzekutivu i sudstvo. Nosilac zakonodavne vlasti je Narodna skupština, a izvršne vlasti Vlada. Vladu obrazuje parlamentarna većina, a ona je po sastavu neposlanička. Ustavne nadležnosti predsednika Republike svedene su na ograničeno učešće u izvršnoj vlasti. Sudska vlast pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Narodna skupština bira, kontroliše i opoziva Vladu, a Vlada može, u slučaju sukoba sa Skupštinom, da okonča njen mandat, ukoliko Vladin predlog za disoluciju Skupštine prihvati predsednik Republike. To je u svemu, barem načelno gledano, jednako opštoj slici međusobnih odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnom sistemu organizacije vlasti, i to u njegovom nepojačanom vidu.⁹ Tome se može dodati da se radi o monističkom tipu parlamentarizma, kome su

7 Stav 1. glasi: „Pravni poredak je jedinstven“. Kao što se lako može primetiti, ova odredba sadržinski pripada prethodnom članu Ustava koji uređuje vladavinu prava. Uporedi: Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 16.

8 Ovom se stavu prigovara zbog njegove moguće kontradikcije sa stavom 4, koji proklamuje nezavisnost sudske vlasti. Prema takvim mišljenjima, stavom 3. je implicirana moguća kontrola zakonodavne i izvršne nad sudskom vlašću, pa bi u stavu 3. trebalo urediti samo odnos između zakonodavne i izvršne vlasti (videti: Marijana Pajvančić, *op. cit.*, str. 17).

9 Pojačani ili racionalizovani parlamentarizam utemeljen je prvi put u nemačkom Osnovnom zakonu (1949) i sastoji se u tzv. konstruktivnom nepoverenju vladi, kom

ipak, po nekim mišljenjima (o čemu će biti posebno reči), pridodati izvesni elementi dualističkog parlamentarizma, odnosno polupredsedničkog sistema.¹⁰

Kao principi na kojima počiva uzajamni odnos između tri grane vlasti označeni su „ravnoteža i međusobna kontrola“. To je, zapravo, standardna formula o „kočnicama i ravnotežama“ (*checks and balances*)¹¹ kojom se izražava drugi nužan sastojak ili aspekt podele vlasti. „Kočnice i ravnoteže ponovo ujedinjuju ono što je bilo podvojeno u skladu sa onim što se može nazvati prvim dijelom doktrine“, pri čemu su kočnice važnije od ravnoteže.¹² Kao što se dve ili tri vlasti ne mogu potpuno ujediniti u rukama jednog organa, isto tako se nijedan od državnih organa ne može učiniti apsolutnim i nezavisnim posednikom jedne od vlasti. Prva premisa doktrine podele vlasti, po kojoj postoji funkcionalna i organizaciona deoba triju vlasti, ne može se realizovati bez obezbeđenja mehanizama za uzajamno delovanje i ograničavanje vlasti, jer „ona zaboravlja da bi nezavisnost tih vlasti, kad bi postala stvarna, značila propast države.“¹³ Kad se vlasti potpuno mehanički odvoje i izoluju jedna od druge, to obično završava ugrožavanjem slobode, onim istim stanjem od kog su strahovali Lok i Monteskje, insistirajući na podeli vlasti. Otud je nužno da zakonodavna i izvršna vlast sarađuju i međusobno se ograničavaju putem instrumenata za međuticaje jedne na drugu i za kontrolu zakonodavne vlasti

je svrha u izbegavanju ministarskih kriza. Parlamentarizam bez takve ustanove se naziva nepojačanim.

- 10 Monistički parlamentarizam postoji kad je vlada odgovorna samo parlamentu, a dualistički kad ona odgovara parlamentu i šefu države. U prvom slučaju, šef države ne utiče na političke odluke, a u drugom je njegov uticaj izražen. Dualističkom parlamentarizmu u monarhijama odgovara tip orleanskog parlamentarizma, a u republikama se takav model označava mešovitim ili polupredsedničkim sistemom (tj. kao ukrštanje parlamentarizma sa predsedničkim sistemom vlasti).
- 11 Engleski izraz *checks and balances* kod nas se uobičajeno prevodi kao „kočnice i ravnoteže“. Engleskoj reči *balance* odgovara značenje srpske reči ravnoteža („ravnoteža je stanje koje nastaje kad na nešto deluju dve jednake sile“), dok je našoj reči kontrola („proveravanje da li su ponašanje, rad, red u skladu sa propisima“), upotrebļenoj u Ustavu, bliža engleska reč *control*. Ipak je kao adekvatniji izraz prihvaćena reč *kočnice*, jer doslednije odražava odnos između vlasti (u engleskom reč *check*, u značenju koje je ovde prikladno, osim kočnice znači i kontrola, nadzor, prepreka, ustava, zapreka). Videti: Miodrag S. Lalević, *Sinonimi i srodne reči srpskohrvatskoga jezika*, Leksikografski zavod „Sveznanje“, Beograd, 1974, str. 374, 676; S. Ristić, Ž. Simić i V. Popović, *Enciklopedijski englesko-srpskohrvatski rečnik*, Prosveta, Beograd, 1963, tom I, str. 179.
- 12 Karl Fridrih, *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005, str. 165.
- 13 Ovu oštru ocenu dao je Erih Vajl (*Politička filozofija*, Nolit, Beograd, 1982, str. 221–222).

(parlamenta) nad vladom. Vlasti treba da se uravnotežuju, da zalaze jedna u drugu, kontrolišu se i kočje jedna drugu (otud je bolje reći „podela vlasti, nego odvajanje vlasti“)¹⁴. Ustavom se uređuje na koje sve načine vlasti kočje jedna drugu (formalne kočnice), s tim što je u modernim pluralnim demokratijama razvijen i čitav sistem neformalnih kočnica vlasti.¹⁵

Naš ustav poznaje veći broj formalnih kočnica i ravnoteža. Taj se zaključak može izvesti i samo na osnovu pregleda mehanizama kojima Narodna skupština raspoláže za kontrolu Vlade (skupštinski odbori, anketni odbori, poslanička pitanja, interpelacije, glasanje o poverenju Vladi i pojeđinim ministrima). Međutim, postoji nekoliko slabih mesta, odnosno nedostataka u Ustavu i ustavnoj praksi, za koje se može tvrditi da jesu izvesna odstupanja od načela podele vlasti i parlamentarizma, ali i od suštine predstavničke demokratije i načela vladavine prava. Kao nedostaci te vrste ovde su izdvojeni oni najkrupniji i na njih se u daljem tekstu kratko ukazuje.¹⁶

4. MANJKAVOSTI USTAVA I USTAVNE PRAKSE

(1) Narodnu skupštinu bi, saglasno členu 2. stav 1. Ustava,¹⁷ mogli da čine jedino poslanici koji su definisani isključivo kao predstavnici građana. Uprkos tome što je moderno političko predstavljanje nezamislivo bez

14 Zakonodavni organ ne donosi sve opšte norme a njegova je akcija ograničena kontrolom ustavnosti, izvršna vlast ima zakonodavnu inicijativu a šef države sankcioniše zakon, vlada i uprava su pod kontrolom parlamenta itd. Videti o tome: Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010, str. 370. i d.

15 Karl Fridrih, *op cit.*, str. 165. i d.

16 Uz krupnije nedostatke, deo ustavnog teksta o organizaciji vlasti, kao i drugi delovi Ustava, obiluju brojnim redakcijskim, ali i ozbiljnijim sitnijim propustima. Neki od takvih propusta su ovi: (1) prema členu 105. stav 1. tačka 7. Ustava, o imunitetu članova Vlade odlučuje Narodna skupština, dok prema členu 134. stav 2, o istom pitanju odlučuje Vlada; (2) Narodna skupština usvaja strategiju odbrane (član 99. stav 1. tačka 9), a o dokumentu iz kog ta strategija sledi (strategiji nacionalne bezbednosti) uopšte se ne govori; (3) prema členu 99. stav 1. tačka 2, Narodna skupština odlučuje o promeni granice Republike Srbije, dok se prema členu 8. stav 2, o promeni granica odlučuje po postupku predviđenom za promenu Ustava; (4) članom 102. stav 3. utvrđuje se da narodni poslanik ne može biti funkcioner u organima pravosuđa, ali se to ne utvrđuje za sudije; (5) članom 105. stav 2. tačka 2. utvrđuje se većina potrebna za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja, dok se to pitanje u odnosu na proglašenje ratnog stanja ne uređuje; (6) u členu 126. stav 1. koristi se pojam „izvršno veće autonomne pokrajine“ umesto neutralnog pojma „izvršni organ autonomne pokrajine“, čime bi se izbegla nesaglasnost stvorena Zakonom o nadležnostima AP Vojvodine (prema kome taj organ nosi naziv „Pokrajinska vlada“); itd.

17 „Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika.“

političkih stranaka, ono ne bi smelo da vodi definisanju narodnih poslanika kao predstavnika stranaka, niti da njihov mandat učini imperativno zavisnim od volje stranaka.¹⁸ Upravo je to učinjeno u članu 102. stav 2. Ustava.¹⁹ Ovaj temeljni nesklad je praktično otklonjen izmenom izbornog zakona (ukidanjem tzv. blanko ostavki, izdejstvovanim na intervenciju Ustavnog suda i Evropske unije), ali je i dalje prisutan u ustavnom tekstu. Stoga ustavni tekst ostaje protivrečan samom sebi: s jedne strane, on sadrži dvostruku zabranu partokratije,²⁰ a sa druge strane je otvoreno omogućuje. Partokratija se snažno održava na očiglednim manama postojećeg izbornog sistema, punoj vlasti stranaka nad organima za sprovođenje izbora, slaboj kontroli finansiranja stranaka i sličnim, namerno skrojenim i uporno održavanim slabostima izbornog i političkog, ali i pravnog (i pravosudnog) sistema, kao i na nepodnošljivo visokom nivou korupcije u svim sferama javno-privatnih odnosa. Na osnovu toga, moglo bi se reći da u sadašnjoj Srbiji postoji onaj oblik parlamentarizma koji je, po rečima Đovanija Sartorija, pod punom kontrolom stranaka i za koji je ključno pitanje ko kontroliše stranke, na koji način i šta stranke – sa svoje strane – kontrolišu.²¹

(2) Broj narodnih poslanika (250) utvrđen je Ustavom (*numerus clausus*), što direktno sprečava realizaciju uočene potrebe za racionalizacijom bez promene Ustava. Procesni imunitet narodnih poslanika i drugih funkcionera kojima je dat isti obim imunitetskih prava utvrđen je na preširokoj osnovi, odnosno na način koji je u praksi niza demokratskih zemalja napušten zbog onemogućavanja efikasnog gonjenja onih poslanika i drugih funkcionera koji svoje funkcije koriste za lično bogaćenje putem korupcije i druga nečasna dela.

(3) Svoju osnovnu funkciju – donošenje zakona, Narodna skupština obavlja uz određene teškoće. Deo tih teškoća je objektivno uslovljen po-

18 Španski Ustavni sud se istim pitanjem bavio u nekoliko svojih odluka i povodom toga je zauzeo sledeći stav: „Jednom izabrani, predstavnici više nisu predstavnici onih koji su za njih glasali, već celog biračkog tela, i stoga su nosioci jedne javne funkcije koju ne mogu da okončaju odluke tela koja nisu državni organi, u najširem smislu te reči“ (Odluka broj 10/1983, tačka 9). Videti: *Zbirka odabranih odluka Ustavnog suda Španije*, Ustavni sud Republike Srbije i International Management Group IMG, Beograd, 2010, str. 44.

19 „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.“

20 „Nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana“ (član 2. stav 2). „Političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi“ (član 5. stav 4).

21 Đovani Sartori, *Upporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 124.

trebom intenzivnog zakonodavnog rada, a one druge su rezultat slabosti subjektivne prirode.²² Udeo izvršne vlasti (i drugih subjekata podzakonodavstva) u donošenju opštih normi je značajan i beleži porast. Tome vidno doprinose i nova regulatorna tela. Na taj momenat se ponekad ukazuje kao na put sužavanja funkcija zakonodavca, odnosno kao na poremećaj u ostvarivanju podele vlasti, što izvesno stoji. Radi se ipak o trendu koji je već duže vremena prisutan u razvijenim zemljama i koji je svojevrsan iznudaeni odgovor na izazove modernog doba u kom su problemi upravljanja sve složeniji.

(4) Od svojih drugih nadležnosti, Narodna skupština već više godina ne vrši adekvatnu budžetsku kontrolu. Ovaj nedostatak je krajnje zabrinjavajući jer je budžetska kontrola, po rečima Eriha Vajla, „materijalna zakonska garantija da će vlada poštovati zakone“.²³ Još uvek nema ni stvarne realizacije ustavne odredbe o parlamentarnom nadzoru nad službama bezbednosti. Taj je nadzor odložen do početka primene novog skupštinskog poslovnika (koji će se primenjivati posle izbora u maju 2012. godine), a prema kome bi konačno trebalo da bude formirano naročito skupštinsko telo (komisija) za ove poslove. Tako su službe bezbednosti, gotovo punih šest godina posle donošenja Ustava, i dalje bez efikasnog parlamentarnog nadzora, prepuštene same sebi i nekontrolisanom uticaju uskog kruga ljudi oko predsednika Republike. Nasuprot tome, Narodna skupština je, polazeći od nesolidne ustavne odredbe (član 99. stav 2. tačka 5), pokušala 2010. godine da u svom novom poslovniku uspostavi puni nadzor nad radom nezavisnih institucija, uključujući tu i Zaštitnika građana.²⁴ Ta je namera osujećena na intervenciju tela Evropske unije.

(5) I za kontrolu koju Narodna skupština vrši nad radom Vlade može se generalno reći da je slaba. Uprkos solidno osmišljenim ustavnim sredstvima za parlamentarnu kontrolu Vlade, ta kontrola ne funkcioniše. Znaatan deo uzroka tome može se videti u nerazvijenosti parlamentarnog života. Parlamentarne procedure su redukovane na ogoljene forme, doprinos skupštinskih odbora je minimalan, a skupštinske debate se često odvijaju mimo dnevnog reda i u gotovo praznoj sali. Većina u parlamentu se ponaša osiono i ignorantski prema opoziciji, dok se opozicija više brine o uti-

22 Više o tome: *Unapređenje kvaliteta zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini: zbornik referata sa stručnog skupa*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2011. Posebno vredan uvid pruža istraživanje: Slobodan Vukadinović, *Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona*, Pravni zapisi, broj 1/ 2010, str. 97–118.

23 Isti autor, u svom oštrm stilu, tome dodaje i ove reči: „Tamo gde nje [budžetske kontrole, primedba B. M.] nema, sigurno je da postoji autokratski sisten“ (*op. cit.*, str. 223).

24 Više o tome: Bogoljub Milosavljević, *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 54–58.

sku koji ostavlja u javnosti nego o suštini predloženih zakonskih projekata Vlade i njihovoj utemeljenoj konstruktivnoj kritici.

(6) U sferi egzekutive, kao najveći problem ističe se nesamostalnost i politizovanost uprave, uz napuštanje merit sistema u korist „sistema plena“. Merit sistem (sistem napredovanja po zaslugama) ulazi u red važnih pretpostavki podele vlasti i ustavne države. Umesto toga, počev od devedesetih godina prošlog veka, ali podjednako snažno i danas, zapošljavanje i napredovanje u upravi odvija se gotovo isključivo po partijskoj pripadnosti. Enormno širenje javnih agencija nije se odrazilo na smanjenje broja zaposlenih u ministarstvima i drugim organima državne uprave, već naprotiv, taj broj stalno beleži konstantni rast. Linije odgovornosti za izvršenje upravnih nadležnosti postale su zamagljene (sve je teže utvrditi gde počinju a gde prestaju nadležnosti javnih agencija i organa državne uprave), a većina upravnih odluka donosi se pod političkim uticajem. To je, naravno, sve suprotno pravnoj državi, odnosno vladavini prava, jer prouzrokuje temeljnu nepredvidljivost akcija upravne vlasti i time pravnu nesigurnost građana.

(7) Ustavni položaj predsednika Republike koncipiran je saglasno ulozi šefa države u parlamentarnom sistemu vlasti. To se može zaključiti iz ustavnog popisa njegovih ovlašćenja: on ima reprezentativnu funkciju, proglašava zakone,²⁵ komanduje oružanim snagama, predlaže mandataru za predsednika Vlade i pojedine druge nosioce funkcija, imenuje trećinu sudija Ustavnog suda, postavlja i opoziva ambasadore Republike Srbije, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika, daje pomilovanja i odlikovanja i vrši pojedine druge poslove određene Ustavom. Propust pisaca Ustava ispravljen je u Zakonu o predsedniku Republike, prema čijem članu 1. predsednik ima i integrativnu funkciju („predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije“). Neposredan način izbora predsednika, koji mu daje jaču legitimnost, ne približava ga odlučnije tipu šefa države u polupredsedničkom sistemu.²⁶ Funkcija predsednika Republike nije u Ustavu definisana kao nestranačka

25 Učešće predsednika Republike u zakonodavnom postupku svedeno je na ovlašćenje proglašavanja zakona, uz mogućnost korišćenja suspenzivnog veta. Dejstvo tog veta sastoji se u vraćanju zakona na ponovno odlučivanje u Narodnoj skupštini. Dužan je da proglasi ponovno izglasani zakon, a ako to ne učini, ukaz o proglašenju zakona doneće predsednik Narodne skupštine. Uz to, predsednik Republike ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za naknadnu ocenu ustavnosti zakona.

26 Neposredan izbor predsednika jeste jedno od bitnih obeležja polupredsedničkog sistema vlasti, ali su uz to obeležje potrebna i njegova pojačana ovlašćenja u polju izvršne vlasti. Inače, na kraju XX veka predsednik države biran je neposredno u više od polovine zemalja sveta (prema: Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, str. 294). Većina takvih država ima parlamentarni sistem vlasti, a manji broj mešoviti ili polupredsednički sistem vlasti.

ili nadstranačka, odnosno kao neka vrsta „neutralne vlasti“ (*pouvoir neutre*), kako je B. Konstan svojevremeno video vlast šefa države.²⁷ Umesto toga, utvrđena je nespojivost sa drugom javnom funkcijom ili profesionalnom delatnošću (član 115. Ustava). S tim u vezi, a polazeći od činjenice da je Boris Tadić kao predsednik Republike u toku prethodnih osam godina bio istovremeno lider Demokratske stranke, u stručnoj i političkoj javnosti postavilo se pitanje da li predsednik Republike može biti u isto vreme lider političke stranke, odnosno da li je stranačka funkcija zapravo javna funkcija u smislu člana 115. Ustava. Deo odgovora na ovo pitanje sadržan je u presudama Ustavnog suda Španije koji je, doduše u jednom drugačijem kontekstu, konstatovao da se političke stranke ne mogu smatrati javnim vlastima, ali ni običnim privatnim organizacijama.²⁸ Nezavisno od toga, čini se važnijim pitanje da li predsednik kao lider jedne od vodećih stranaka, i koji stoga u obavljanju svoje predsedničke funkcije sledi sopstveni stranački program, na neki način remeti ili, možda, poboljšava ekvilibrijum između tri vlasti? Odnosno, da li stranačko liderstvo nužno vodi faktičkom jačanju predsednikove moći do mere koja prelazi okvire njegovih ustavnih ovlašćenja i da li se time stiže do polupredsedničkog ili se još uvek ostaje u okvirima parlamentarnog sistema vlasti?²⁹

Odgovor na postavljeno pitanje je nedvosmisleno dat u prethodne četiri godine.³⁰ Predsednik Republike je bio lider političke stranke koja je, u koaliciji s drugim manjim strankama, formirala parlamentarnu većinu i obrazovala Vladu. Granice delotvorne podele vlasti između tako formirane Vlade i predsednika Republike očigledno nisu bile održavane, tako da je predsednik često uzimao aktivnu ulogu u rešavanju nekih od ključnih pitanja iz nadležnosti Vlade, delujući kao prava aktivna izvršna vlast. Utisak o dominantnoj poziciji predsednika Republike bio je pojačan pasivnim držanjem premijera, kao i Narodne skupštine prema Vladi, ali i nekim drugim momentima, od kojih smo već pomenuli mogući prejak uticaj predsednika na službe bezbednosti. Podređivanje predsed-

27 „Kraljevska vlast (pod tim podrazumevam vlast državnog poglavara, koji god naslov nosio) jeste neutralna. Vlast ministara je delatna.“ (Benjamin Constant, *Načela politike i drugi spisi*, Politička kultura, Zagreb, 1993, str. 22).

28 „Bez ulaženja u diskutabilan položaj koji političke stranke imaju u aktuelnoj demokratiji, deluje jasno da iako nisu javne vlasti, ne mogu ni da se kvalifikuju kao proste privatne organizacije, i smeštene su u sivu zonu između javnog i privatnog, a ta razlika u naše vreme ne može kategorički da se formuliše“ (presuda broj 10/83 od 21. 2. 1983; *Navedena zbirka odluka*, str. 74).

29 Uporedi: Darko Simović, *Polupredsednički sistem*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 361–362.

30 U vremenu kada je premijer poticao iz druge političke stranke (tj. tokom vlade V. Koštunice), situacija je očigledno bila drugačija. Vlast šefa države bila je još manje vidljiva između 2000. i 2004. godine.

ničke funkcije stranačkoj politici postalo je belodano u momentu kad je predsednik Republike odlučio da skрати svoj mandat kako bi njegova politička stranka bolje prošla na parlamentarnim izborima, iako je ustavni koncept funkcije predsednika upravo zamišljen tako da ona, dužinom trajanja mandata, premosti vreme redovne obnove parlamentarnog sastava (u kome parlament i vlada faktički ne funkcionišu barem tri do četiri, a moguće i do šest meseci).³¹

Moglo bi se zaključiti da je u prethodne četiri godine u Srbiji faktički funkcionisao polupredsednički sistem. Pritom ne mislim da bi ovo skretanje od ustavnog modela čistog parlamentarizma ka mešovitom sistemu trebalo odlučnije kritikovati. Sistemi organizacije vlasti nisu krute forme koje ustavni inženjering može da razvije u svim elementima i da ih projektuje na duži rok kao nepromenljive u ustavnoj praksi.³² Važnije od toga je da se načelo podele vlasti usavršava i dobije funkcionalan sistem vlasti koji rezultira političkom stabilnošću i napretkom čitavog društva, uz poštovanje demokratskih vrednosti i sigurnosti pojedinca. Međutim, faktički poluprezidencijalizam u Srbiji ima jednu temeljnu manu, na koju se dalje ukazuje.

(8) Kritikujući Monteskejeovu podelu vlasti iz ugla britanske ustavne stvarnosti, poznati engleski teoretičar Džeremi Bentam je postavio pitanje: kakvo jemstvo slobodi pružaju tri razdvojene vlasti ako sve tri kontroliše ista grupa ljudi?³³ Mada je Bentam ciljao na ideju o mešovitoj vladavini (u kojoj različite društvene grupe vrše pojedine vlasti)³⁴ i na njene prednosti, to njegovo pitanje ima svoj smisao danas u Srbiji.³⁵ Naime, kada ista politička grupa ljudi kontroliše izvršnu i zakonodavnu vlast, a ne funkcionišu neki drugi od demokratskih elemenata koji bi uneli ravnotežu i kočili te vlasti (iz prostog razloga što tih drugih elemenata nema dovoljno ili nisu izgrađeni), u čemu bi se onda ogledala podela vlasti, odnosno ima li je u meri koja bi pružala jemstvo slobodi? Ovo pitanje nipošto nije retoričko, jer ono ima punog smisla kada se uzme u obzir nedovoljna nezavisnost sudske vlasti i peripetije stvorene tzv. opštim reizborom sudija. Taj pro-

31 Mandat Narodne skupštine i Vlade traje četiri, a mandat predsednika Republike pet godina.

32 U poređi: Đovani Sartori, *op. cit.*, str. 158. i d.

33 Prema: Franz Neumann, *op. cit.*, str. 163–164.

34 Ideja mešovite vladavine sreće se kod Platona i Aristotela, a zatim kod Polibija. U slučaju Engleske, Bentam i Blekston su mešovitu vladavinu videli kao kombinaciju monarhističkih, aristokratskih i demokratskih elemenata, koje oličavaju kralj, Gornji dom i Donji dom. Odogovarajući navod iz Blekstonovog dela *Comentaries on the Laws of England* (1765), može se videti u: Ros Harison, *Demokratija*, Clio, Beograd, 2004, str. 91.

35 Ovaj tekst je završen krajem aprila 2012. godine.

ces reizbora, koji traje duže od dve godine, nedvosmisleno je pokazao dve stvari: ionako slaba nezavisnost suda je dodatno oslabljena, a niz neregularnosti u procesu reizbora sudija jasno je manifestovao nesposobnost ljudi koji su bili zaduženi za reformu pravosuđa u toku protekle četiri godine.³⁶ Ima dovoljno indicija iz kojih se može zaključiti da je i ovde ista politička grupacija pokušala da nametne sopstveni uticaj i kontrolu kako bi dobila politički odano pravosuđe. Ako je to tačno, onda je i u pogledu sudske vlasti narušena sama suština načela podela vlasti. Još poraznije bi zvučao posledični zaključak da su trenutna politika i njeni uski (grupni) interesi, barem privremeno, odneli prevagu nad dugoročnim nacionalnim interesom. Profesionalno i nezavisno pravosuđe koje je posvećeno interesima pravde i odbrane slobode pojedinca jeste i mora biti od prvorazrednog nacionalnog interesa za svaku zemlju.

5. ZAKLJUČAK

Izgradnja demokratije uz istovremeno uvođenje tržišne privrede pretpostavlja savladavanje brojnih izazova i teškoća. „Iako je tačno da demokratija, kao politička forma može uvek da bude uvezena i preslikana, svejedno nije jasno u kom obliku (predsedničkom, parlamentarnom ili drugom) treba da se uveze.“³⁷ S tim u vezi, može se primetiti da je ustavno projektovanje željenog sistema organizacije vlasti (uostalom, kao i vladavine prava, ljudskih prava i bitnih sastojaka demokratije) daleko jednostavnije od njegovog konsolidovanja u praksi. To nam jasno ilustruje ne samo slučaj Srbije već i drugih tranzicionih zemalja.

Podela vlasti u obliku parlamentarnog sistema, koja je modelovana prvi put u Ustavu iz 1990. godine, a praktično se ostvaruje od početka 2001. godine, još uvek nalikuje nedovršenoj građevini. U samom ustavnom tekstu postoje nedostaci koje bi trebalo što pre otkloniti kako bi se omogućilo da podela vlasti dobije željeni i funkcionalni oblik. U praksi je tokom protekle četiri godine faktički funkcionisao poluprezidencijalizam, dok se za nekoliko godina koje su tome prethodile pre može tvrditi da je funkcionisanje organa vlasti imalo osnovna obeležja parlamentarizma. Kroz oba ta perioda nastavljeno je jačanje partokratije, koja briše sve granice između nadležnosti državnih organa i vodi nekontrolisanoj vladavini relativno male grupe ljudi.

36 Ministarka pravde je početkom ove godine izjavila da jeste bilo prepravki (štimovanja) podataka o kvalitetu rada sudija (s ciljem da pojedine sudije budu neizabrane) i da ona „preuzima odgovornost“ za takve „propuste“, ali nije zbog toga podnela ostavku.

37 Đovani Sartori, *Demokratija: šta je to?*, CID, Podgorica, 2001, str. 295.

Kao osnovna slabost u primeni klasičnih vrednosti načela podele vlasti ostaje i dalje nedovoljna nezavisnost sudske vlasti. To je, bez sumnje, gorući problem koji zahteva hitno i odlučno rešavanje. Ostaje nam nada da će novoizabrani organi zakonodavne i izvršne vlasti ovom pitanju posvetiti najveću moguću pažnju. Podrška evropskih institucija na tom polju, kako izgleda, biće ponovo *conditio sine qua non* za svaki ozbiljniji pomak.

LITERATURA

1. Benjamin Constant, *Načela politike i drugi spisi*, Politička kultura, Zagreb, 1993.
2. Robert Dal, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999.
3. Karl Fridrih, *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005.
4. Peter Häberle, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002.
5. Ros Harison, *Demokratija*, Clio, Beograd, 2004.
6. Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
7. Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010.
8. Arend Lajphart, *Modeli demokratije*, CID i Sužbeni list SCG, Podgorica i Beograd, 2003.
9. Arend Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus i Školska knjiga, Zagreb, 1992.
10. Bogoljub Milosavljević, *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
11. Šarl Monteskje, *O duhu zakona*, Filip Višnjić, Beograd, 1989.
12. Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Naprijed, Zagreb, 1974.
13. Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009.
14. Đovani Sartori, *Demokratija: šta je to?*, CID, Podgorica, 2001.
15. Đovani Sartori, *Usporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.
16. Darko Simović, *Polupredsednički sistem*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2008.
17. *Unapređenje kvaliteta zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini: zbornik referata sa stručnog skupa*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2011.
18. Erih Vajl, *Politička filozofija*, Nolit, Beograd, 1982.
19. Slobodan Vukadinović, *Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona*, Pravni zapisi, broj 1/ 2010, str. 97–118.
20. *Zbirka odabranih odluka Ustavnog suda Španije*, Ustavni sud Republike Srbije i International Management Group IMG, Beograd, 2010.

THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS IN SERBIAN CONSTITUTION AND CONSTITUTIONAL PRACTICE

Bogoljub Milosavljević

SUMMARY

The principle of separation of powers into the executive, the legislative and the judicial is one of the fundamental and universal principles of modern constitutional states. In the Republic of Serbia, this principle is formally applied only since the 1990 Constitution. Until then, just as the rest of Yugoslavia, in Serbia was a party state (political monism) and the power was organised as single. In the 1990–2000 period the power was concentrated in the hands of Milošević, and hence there was no true separation of powers. It is only after 2000 that the principle of separation of powers had started to be practiced in reality.

Both the 1990 and the current, 2006 Constitution, have projected the parliamentary model of organisation of power. The government answers only to the parliament, whilst the president of the Republic has only traditional (not reinforced) powers of the chief of state (monistic parliamentary system). On the other hand, the legitimacy of the president of the Republic is reinforced by having the president elected on direct elections. This, coupled with the possibility for the president of the Republic to be the leader of one of the major political parties, has attracted attention over the past four years. Namely, in the 2000–2004 period the office of the president of the Republic was not characterised by active participation in governing the state (for a long period the office was vacant). Over the past eight years (in the 2004–2012 period), the president of the Republic, Boris Tadić, was at the same time also the leader of the Democratic party, one of the major parties in Serbia. During the first half of that period, the prime minister came from a different party (2004–2008), and hence the participation of the Government and the president of the Republic in the executive were kept within the lines envisaged by the Constitution. However, in the 2008–2012 period, the Government was formed by the party whose leader is the president of the Republic, together with a number of small parties. Primarily because of that fact, over the last four years there was a visible shift towards a semi-presidential system.

There are other weaknesses in the functioning of the constitutional model of organisation of power, the most visible of which is the lack of efficient parliamentary control over the Government, supported by evident weakness of the insufficiently developed parliamentary life. Even the

wording of the constitution has a number of drawbacks, which impede the development of parliamentarism and at the same time, enable partocracy. This primarily relates to the constitutional provision whereby the mandate belongs to the MP, even though the MP is „free, under the terms provided by law, to irrevocably confer his mandate to the political party at the proposal of which he was elected MP“. This problem is temporarily resolved by the amendments to the statute governing elections (last year, after the interventions by the Constitutional Court and the European Union), but the wording of the constitution remains unchanged.

Another major weakness in the realisation of the separation of powers is insufficient judicial independence. Judicial reform is slow, and its future success shall apparently largely depend on the incentives by European institutions.

Key words: separation of powers, Constitution of the Republic of Serbia, horizontal separation of powers, executive, legislative and judicial power, parliamentarism, semi-presidential system, National Assembly, Government, president of the Republic, courts.

Rad dostavljen Redakciji: 7. maja 2012. god.

Rad prihvaćen za objavljivanje: 24. maja 2012. god.