

*Др Слободан П. Орловић, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs*

*Др Најица Н. Рајић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
N.Rajic@pf.uns.ac.rs*

РАСПУШТАЊЕ ПАРЛАМЕНТА – ВРШЕЊЕ ИЛИ ЗЛОУПОТРЕБА УСТАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА¹

Сажетак: *Распуштање парламента представља карактеристичну систему меке поделе власти. Овај уставни институциј је најозбиљнији механизам противтеже у односу на инструментне парламентарне контроле владе. Његова примена, по правилу, претставља неразрешив конфликт у односима парламента и владе. Ошуда је основни смисао овог институциј пресецање такве позиције која постоји између парламента и владе и изношење таквог конфликта пред грађане као изворне носиоце суверенитета. Прво питање које је ошворено у раду јесте да ли је оправдано употребити институциј распуштања парламента у ситуацији када не постоји озбиљнији конфликт у односима парламента и владе, када је влада подржана стабилном парламентарном већином. Друго питање које се у раду ошвара јесте: да ли акци о распуштању парламента може бити предмет правне контроле.*

Кључне речи: *парламент, влада, шеф државе, распуштање парламента, правна контрола.*

1. УВОД

Распуштање парламента представља карактеристичну систему меке поделе власти. Овај уставни институт је најозбиљнији механизам противтеже

¹ Рад представља резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ који се финансира средствима Правног факултета у Новом Саду.

инструментима парламентарне контроле владе. Распуштање парламента представља „(...) акт владе (шефа државе) којим се окончава постојање једног сазива парламента пре истека редовног мандата на који је изабран и тако проузрокују нови парламентарни избори.“²

У нашој правној теорији опредељен је став да акт о распуштању парламента представља типичан политички акт (акт владе) односно акт у којем политички елементи претежу над правним, те да као такав у потпуности измиче правној контроли (контроли уставности и законитости).³ Могућност грубе злоупотребе овог института, чији се основ за примену црпи непосредно из одредби устава, чини се, оставља простор за запитаност да ли је ипак и у којој мери правна контрола могућа.

Наиме, примена института распуштања парламента, по правилу, претпоставља неразрешив конфликт у односима парламента и владе. Отуда се основни смисао овог института управо и види у пресецању пат позиције која постоји у односима ових органа као и преношењу коначног одлучивања на раван изворних носилаца суверености. Међутим, поставља се питање да ли примени института распуштања парламента има места у ситуацији када влада ужива поверење стабилне парламентарне већине. Да ли распуштање парламента у том случају представља вршење уставних овлашћења највиших политичких органа власти или пак, њихову злоупотребу и непосредно изигравање „духа“ устава? Питање није само теоријског карактера. Оно је своје изходиште у два наврата нашло у пракси немачког Савезног уставног суда.

Распуштање парламента у ситуацијама непостојања озбиљнијег конфликта у односима парламента и владе, отвара и низ других озбиљних уставноправних питања. Прво, како је у овакву конструкцију уклопива „неутрална“ улога шефа државе, у чијој је надлежности доношење одлуке о распуштању парламента? Није ли управо оваква уставна пракса доказ да власт председника републике није, нити може бити, неутрална власт, односно власт без „активног политичког супстрата“?⁴ Друго, да ли концепт политичког устава заиста пружа неограничен простор слободе политичким органима власти у доношењу тзв. политичких аката? Да ли потреба за стабилношћу политичких институција, уз уважавање концепта „живог устава“ и његовог политичког значења које допушта развијање различитих правила игре под идентичним нормативним оквиром⁵ могу оправдати примену института распуштања

² Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2008, 314.

³ *Ibid.*

⁴ О критици концепта неутралне власти председника Републике вид. Vladan Petrov, *O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji*, u: *Parlamentarizam u Srbiji* (ur. Darko Simović, Edin Šarčević), Sarajevo 2018, 25-30.

⁵ Више о концепту „живог устава“ вид. Irena Pejić, *Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže*, u: *Parlamentarizam u Srbiji* (ur. Darko Simović, Edin Šarčević), Sarajevo 2018, 45 i dalje.

парламента и мимо сврхе због које је изворно успостављен? Треће, да ли се саме институције уставног поретка могу посматрати изоловано од утицаја политичких странака и политичких процеса који се еволутивно развијају?

Посебно је питање да ли има места успостављању уставносудске контроле одлуке о распуштању парламента и у чему би се огледало дејство одлуке уставног суда. Неспорно је да је уставни суд заштитник устава који има задатак да политичке ауторитете потчини праву и „(...)обезбеди функционисање уставне и политичке демократије са очувањем равнотеже у уставном систему.“⁶ Међутим, питање је на који начин би уставни суд у конкретном случају избегао залажење у поље чистог политичког одлучивања и остао искључиво на терену правне заштите.⁷

Низ питања која се отварају у вези са институтом распуштања парламента говоре о сложености ове материје, истовремено упозоравајући да се до коначних одговора можда и не може доћи. Како би се барем донекле приближило овој проблематици, у раду ће бити анализиран општи појам распуштања парламента, правна природа одлуке о распуштању парламента као и модел правне контроле такве одлуке који је присутан у правном систему Немачке. Најзад, размотриће се нормативни оквир распуштања парламента у Републици Србији, са нарочитим аспектом на уставну одредбу према којој политичке странке не могу непосредно вршити власт нити је потчинити себи.

2. РАСПУШТАЊЕ ПАРЛАМЕНТА – ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ОДЛУКЕ

Према класичној теорији, распуштање парламента одређује се као инструмент који служи отклањању спора између извршне и законодавне власти.⁸ Посматра се као конститутивни елемент парламентарног система власти, барем када је реч о присталицама дуалистичког схватања парламентаризма, и представља једну од полуга којом се обезбеђује еквилибријум односно равнотежа власти.⁹ Другим речима, овлашћење да распусти парламент односно да иницира његово распуштање представља важан механизам којим се обезбеђује повратни утицај владе на легислативу у систему парламентарне владе.¹⁰

⁶ Irena Pejić, Uloga ustavnog suda u očuvanju ustavne demokratije, *Pravni život* 12/2006, 1172, fn. 55.

⁷ Више о улози уставног суда вид. Слободан П. Орловић, Промена положаја уставног судства, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)* 4/2013, 145-161.

⁸ Владан Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, 170.

⁹ *Ibid.*, 169-170.

¹⁰ Ирена Пејић, *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Ниш 2011, 48-49.

Насупрот класичној теорији, која распуштање парламента уско везује за парламентарни систем, присталице функционалистичког приступа стављају овај институт у друштвено-политички контекст и објашњавају га применом тзв. функционалне теорије, наглашавајући улогу политичких странака у уставном систему и њихов утицај на уставне институције уопште.¹¹ Уважавајући уставно-политичку стварност, присталице ове теорије сматрају да спорови који треба да се реше применом института распуштања парламента нису спорови између законодавне и извршне власти, већ спорови настали између странака које творе владајућу већину.¹²

Оба теоријска приступа на извршан начин доприносе заокруженом разумевању института распуштања парламента у модерној држави. Оно јесте механизам повратног утицаја извршне власти, али је и механизам чија се примена не може изопштити из конкретног институционалног окружења унутар којег политичке странке делују. Као уставни механизам, његова примена је скопчана са уставном стварношћу чији супстрат чине политички процеси. Отуда апстрактне категорије извршне и законодавне власти треба допунити конкретним друштвено-политичким контекстом као и чињеницом да у модерној држави улога политичких партија „представља везивно ткиво нормативне конструкције устава.“¹³

Доношење акта о распуштању парламента најчешће је овлашћење шефа државе. То је логична последица уставноправног положаја овог органа односно његове традиционалне улоге у парламентарном систему. Наиме, шеф државе у парламентарном систему врши функције гаранта устава као и неутралног арбитра у односима уставних чинилаца власти.¹⁴ У том смислу, шеф државе и јесте најповзванији да да коначну реч о томе да ли је спор у односима парламента и владе такве природе да тражи разрешење пред бирачким телом. Ово овлашћење шефа државе може бити искључиво у његовим рукама, као што је у Француској, или може бити активирано само уз формални предлог владе, као што је у Уједињеном Краљевству.¹⁵ У сваком случају, реч је о овлашћењу које је прописано самим текстом устава (што се, наравно, не односи на енглески устав) и које се на основу њега непосредно остварује. То у извесном смислу имплицира и правну природу акта који се на основу таквог овлашћења доноси.

Наиме, акт о распуштању парламента, према ставу теорије, припада групи тзв. политичких аката односно „аката владе“.¹⁶ У теорији се ови акти

¹¹ В. Петров (2010), 171.

¹² *Ibid.*

¹³ I. Рејић (2018), 33.

¹⁴ И. Пејић (2011), 142.

¹⁵ Постоје и примери трећег модалитета, према којем одлуку о распуштању парламента доноси сама влада. В. Петров (2010), 172.

¹⁶ Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd 1980, 80-81.

одређују као акти који „(...) нису манифестација правне функције државе, они нису правни, те због тога не могу потпадати под режим правних аката. То у правној држави значи да они не подлежу судској контроли уставности и законитости.“¹⁷ Реч је, дакле, о актима чија се правилност мери претежно политичким аршинима и чију суштину представља исказивање власти. Правни елементи одлуке односе се претежно (ако не и искључиво) на њене формалне аспекте (уставни основ, орган и поступак доношења), док њен материјалноправни супстрат, чини се, остаје изван сфере правне контроле.

Мотиви због којих се може донети акт о распуштању парламента су различити: немогућност стварања већине која може образовати владу; изношење тежег политичког питања пред бираче; провера легитимитета народног представништва; тактичко распуштање у смислу испровоцирања ванредних избора у политички погодном тренутку и друго. Ово јасно потврђује да је реч о сложеном механизму којим се могу проузроковати различите последице у уставном систему.¹⁸ Па ипак, јасна ограничења и забране у примени овог института сведоче о томе да оно јесте, и тако га треба разумети, крајње средство за решавање озбиљних политичких проблема.¹⁹ У том смислу се и проблематизује питање распуштања парламента у ситуацијама када такав озбиљан конфликт заиста не постоји.

3. МОГУЋНОСТ УСТАВНОСУДСКЕ КОНТРОЛЕ ОДЛУКЕ О РАСПУШТАЊУ ПАРЛАМЕНТА – НЕМАЧКО ИСКУСТВО

Из изложеног се види да институт распуштања парламента има дубоку политичку конотацију. Његова примена, последично, прати различита правила политичке игре унутар различитих система власти. На пример, енглеска уставна пракса показује да је распуштање парламента у тренутку погодном за освајање новог мандата потпуно легитимно средство политичке игре у тој држави. Формално, у рукама прерогатива круне; фактички, у рукама владе. Са друге стране, устав Француске Пете Републике ово овлашћење у потпуности препушта председнику Републике, који га остварује као своје самостално овлашћење (уз услов да се пре доношења одлуке консултује са премијером и председницима домова парламента).²⁰ Природа система власти у овој држави као и наглашен уставноправни положај шефа државе рефлектује се, дакле, и на концепт распуштања парламента, чинећи га уклопивим у такву уставну структуру.

¹⁷ *Ibid.*, 111.

¹⁸ В. Петров (2010), 170, 174-175.

¹⁹ *Ibid.*, 176.

²⁰ Више о томе вид. Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Београд 2008, 80.

Међутим, примена института распуштања парламента у ситуацијама када владајућа већина има сигурну парламентарну подршку и, последично, расписивање ванредних парламентарних избора ипак се може и другачије посматрати. Немачка уставна пракса потврђује да постоје мишљења да такво поступање највиших политичких органа може бити окарактерисано и као манипулативно изигравање устава. Жива расправа на ту тему водила се 1982. године када је дошло до распуштања Бундестага, на предлог канцелара Хелмута Кола (*Helmut Kohl*).²¹ Слична ситуација је поновљена 2005. године када је дошло до распуштања Бундестага на предлог канцелара Герхарда Шредера (*Gerhard Schröder*).²² У оба случаја је правни основ за распуштање парламента пронађен у члану 68 Основног закона, који иначе, комбинује овај институт са институтом гласања о поверењу федералном Канцелару.

Одредбама овог члана прописано је следеће: уколико предлог федералног Канцелара за гласање о поверењу не буде подржан већином гласова чланова Бундестага, председник Федерације, на предлог федералног Канцелара, може распустити Бундестаг у року од двадесет и једног дана. Право на распуштање престаје чим Бундестаг изабере другог Канцелара већином гласова својих чланова.²³

Правно питање које се у оба случаја отворило било је да ли поменуте одредбе Основног закона могу послужити Канцелару (који је иначе подржан стабилном већином у парламенту) за својеврстан политички маневар. Другим речима, остало је нејасно да ли је интенција уставотворца била да Канцелар, с ослоном на ове одредбе, „намерно“ изгуби поверење у парламенту како би издејствовао његово распуштање и последично расписивање ванредних парламентарних избора.²⁴ Поједини аутори овакав захтев за гласање о поверењу називају „негативним“ или „лажним“, док други поричу могућност таквог означавања.²⁵

Спорно правно питање се оба пута нашло пред Савезним уставним судом, у оквиру тзв. органског спора. Посланици Бундестага (четири посланика у случају распуштања из 1982. године, и два посланика у случају распуштања из 2005. године) су путем овог инструмента истакли повреду својих уставних права, из разлога неуставног распуштања парламента и скраћивања

²¹ Mary Lovik, *The Constitutional Court Reviews the Early Dissolution of the West German Parliament*, *Hastings Int'l & Comparative Law Review*, Vol. 7, 1983, 79.

²² Више о томе вид. Simon Apel, Christian Korber, Tim Wihl, *The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament*, *German Law Journal*, Vol. 6, No. 9, 2005, 1243-1254; Ulrike Heckotter, Christoph Spielmann, *Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved – An Expression of Faith in the German Public*, *European Constitutional Law Review* 2/2006, 5-20.

²³ Чл. 68, ст. 1 Основног закона Савезне Републике Немачке.

²⁴ S. Apel et al., 1244-1245.

²⁵ U. Heckotter, C. Spielmann, 7, фн 6.

њихових мандата.²⁶ Иако је одлука којом се окончава овај поступак деклараторне природе, *Organstreit* је у теорији критикован као „најосетљивија тачка у целокупној структури уставносудске надлежности“.²⁷ Ово управо из разлога што арбитражујући у спору између највиших државних органа, Суд има тежак задатак да издвоји правна питања из политичког конфликта из којег она извиру.²⁸ Уставни суд се, у том смислу, вршећи ову надлежност, креће по изузетно танкој граници која раздваја допуштено уставносудско деловање од уставносудског активизма. На другој страни су, међутим, мишљења да оваква уставносудска надлежност „(...) пружа довољан институционални оквир за свођење политике у границе права (...)“.²⁹

У оба наведена случаја Уставни суд је одлучио да је распуштање парламента извршено у складу са Основним законом, чиме је, према неким ауторима, исказао јасну уставносудску уздржаност и поверење у стабилност система политичких институција Немачке.³⁰ Међутим, индикативно је то што је Уставни суд на изванредан начин ипак зашао у домен политичког одлучивања утврђујући „неписани“ материјалноправни елемент допуштености примене члана 68 Основног закона. Поред формалних услова прописаних самим одредбама Основног закона, Уставни суд је утврдио да је материјалноправни услов за распуштање парламента сагласно члану 68 Основног закона постојање политичке кризе која онемогућава Канцелара да даље води политику. Канцелар се може користити уставним овлашћењем да предложи распуштање парламента сагласно члану 68 Основног закона само уколико, услед непостојања већине или постојања несигурне већине у парламенту, не види начин да настави са вођењем политике у датим околностима. Суд је, у том смислу, утврдио да поменути „*materielle Auflösungsfrage*“ представља услов *sine qua non* када је реч о распуштању парламента сагласно одредби 68 Основног закона.³¹ Обе одлуке пратила су, међутим, издвојена мишљења, што говори у прилог томе да судије Уставног суда нису биле у потпуности сагласне како у погледу самих одлука тако ни у погледу разлога који су до њих довели.³²

Уставни оквир поступања Савезног уставног суда Немачке пружа, дакле, простор за расправљање питања која имају наглашену политичку природу. У том смислу, овакав нормативни оквир представља пример позитивноправног

²⁶ Више о томе вид. М. Lovik, 97, 101-103; U. Heckotter, C. Spielmann 8-9.

²⁷ Rupp, Judicial Review in the Federal Republic of Germany, 9 *Am J. Comp.L.* 29, 43-44 (1960). Нав. према: М. Lovik, 101.

²⁸ Rupp, Judicial Review in the Federal Republic of Germany, 9 *Am J. Comp.L.* 29, 44 (1960). Нав. према: М. Lovik, 102.

²⁹ Vladimir Đurić, „Politička pitanja“ u sudskoj kontroli ustavnosti, *Pravni život* 12/2006, 1193.

³⁰ U. Heckotter, C. Spielmann, 8-9, 19.

³¹ Cf. BVerfG, 16 Feb. 1983, BVerfGE 62. Нав. према: U. Heckotter, C. Spielmann, 10.

³² Више о томе вид. М. Lovik, 112-116; S. Apel et al., 1249-1252.

разређења једне од основних недоумица која је пратила расправу о улози уставног суда од самог њеног настанка: да ли поступање овог суда треба сводити на решавање „аутентично правних питања“ или је допустиво да оно укључује и спорове са „политичким“ значењем.³³ Уставна пракса Немачке, међутим, показује да је Савезни уставни суд веома свестан политичког амбијента унутар којег делује и које у извесном смислу дефинише његове одлуке. У том смислу се и каже да је овај Суд у много већој мери политичко тело него што се то уобичајено мисли; и то не само из разлога политичког именовања његових судија, већ чињенице да се налази у окружењу у којем је подршка коју ужива кључна.³⁴ Поменуте одлуке којима се уставноправно подржава распуштање парламента у оба случаја свакако се могу посматрати и у том светлу.

4. РАСПУШТАЊЕ ПАРЛАМЕНТА У УСТАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Република Србија почива на парламентарном систему власти, који механизам равнотеже у односима извршне и законодавне власти, између осталог, темељи и на постојању института распуштања парламента. Анализа уставних текстова од увођења парламентаризма до данас (Устав од 1990. и 2006. године) указује да је овај институт различито (уставно)правно обликован и да његова функција доследно прати уставни инжењеринг сваког од њих.³⁵

Према Уставу од 1990. године, институт распуштања парламента представљао је средство разређења напетости у односима законодавне и извршне власти каквим га дефинише класична теорија. Председник Републике је, наиме, могао, на образложени предлог Владе, одлучити да распусти Народну скупштину.³⁶ Ово је, дакле, било овлашћење које је председник Републике могао да реализује само уз постојање одговарајућег (образложеног) предлога који је била власна да постави Влада. Међутим, институт распуштања парламента је према овом Уставу имао још једну функцију која се, практично, исказивала у санкцији за погрешну процену о одговорности председника Републике. Наиме, словом Устава, Народна скупштина се распустила уколико се већина од укупног броја бирача не би (позитивно) изјаснила о опозиву председника Републике, покренутим двотрећинском већином укупног

³³ I. Pejić (2006), 1159.

³⁴ Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, New York 2005, 130.

³⁵ Више о правном положају председника Републике по Уставу од 2006. године вид. Слободан П. Орловић, Шеф државе у Србији – краљ наспрам председника Републике, *Зборник радова ПФНС* 4/2016, 1197-1212.

³⁶ Чл. 89, ст. 1 Устава Републике Србије од 1990. године (у даљем тексту Устав од 1990.).

броја народних посланика.³⁷ Дакле, неуспешан поступак опозива председника Републике, покренут од стране Народне скупштине, окончавао се њеним распуштањем. Овакав концепт увезивања института распуштања парламента и поступка опозива шефа државе јасно је подупирао наглашену улогу шефа државе у уставном систему. Представљао је механизам којим се парламент више него јасно одвраћао од покушаја утврђивања његове одговорности.

Насупрот Уставу од 1990. године, Устав од 2006. године враћа институт распуштања парламента у класичне оквире функционисања парламентарног система власти. Овај институт сада задржава класичне контуре механизма за разрешење односа извршне и законодавне власти, уз обресе санкције за невршење изборних надлежности парламента. Народна скупштина се, наиме, може распустити од стране председника Републике, на образложен предлог Владе, уз ограду да Влада такав захтев не може поставити уколико је поднет захтев да јој се изгласа неповерење или ако је сама поставила питање свог поверења.³⁸ Поред овог облика распуштања Народне скупштине, које припада домену његове дискреционе оцене, председник Републике је у одређеним случајевима дужан да је распусти. То су ситуације у којима Народна скупштина не изабере Владу у роковима које прописује сам Устав.³⁹ Анализом поменутих одредби приметно је да је институт распуштања парламента конципиран на начин који прати релативно ослабљен уставноправни положај председника Републике, утемељен на његовој релативно неутралној улози и општој поставци да изражава државно јединство Републике.⁴⁰

Уставне могућности распуштања парламента се не могу пак посматрати изоловано од међусобног утицаја политичких странака на власти и у опозицији. Тако ће владајућа политичка странка активирати овај институт у политички погодном тренутку што ипак није кршење уставне одредбе да политичке странке не могу непосредно вршити власт нити је потчинити себи. Да би се сматрало да је ова уставна одредба прекршена морала би бити доказана злоупотреба института распуштања парламента – на пример, да се парламент периодично распушта не због тога што се жели убедљивија победа на изборима и тиме политички комотније владање, већ да би се држава и грађани константно држали у некој врсти предизборног ванредног стања изазваног честим ванредним изборима којима се склања пажња од текућих политичких проблема. Неопходно је у политичком смислу доказати злоупотребу овог института јер уставни систем Србије, као и већина других, не

³⁷ Чл. 88, ст. 2-4 Устава од 1990.

³⁸ Чл. 109, ст. 1 и 2. Устава Републике Србије (у даљем тексту – Устав), *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

³⁹ Чл. 109, ст. 3; чл. 130, ст. 4; чл. 131, ст. 4; чл. 132, ст. 5. Устава.

⁴⁰ Чл. 111 Устава. Оба Устава, иначе, забрањују распуштање Народне скупштине током трајања нередовних стања. Вид. чл. 89, ст. 4 Устава од 1990; чл. 109, ст. 4 Устава.

познаје механизам којим би се одлука о распуштању парламента подвела под облик правне контроле. Ако се тако шта докаже, може се констатовати да је прекршена уставна одредба да политичке странке не могу непосредно вршити власт нити је потчинити себи чиме на сцену мора да ступи Уставни суд и изрекне санкцију.

Чини се да питање уставне примене института распуштања парламента може своје разрешење наћи у следећем општем постулату. Развијање парламентаризма, поред постојања његових кључних уставних механизма, у много већој мери тражи постојање и развијање уставне праксе и уставних обичаја, демократске партиципативне политичке културе, институционализоване и делотворне опозиције и организованог и самосвесног јавно мњења⁴¹ као и напуштање владајућег схватања према којем устав представља инструмент политике, а не инструмент којим се политика ограничава, умерава и усмерава.⁴²

Озбиљнији пример поигравања институтом распуштања Народне скупштине догодио се 2003. године када је Влада, искористивши „уставну празнину“, предложила (и исходвала од тадашњег в. д. председника Републике) распуштање Народне скупштине у тренутку када је био покренут поступак за изгласавање њеног неповерења. Посезање за институтом распуштања Народне скупштине извршено је, дакле, у околностима када је дошло до стапања функције председника Републике и председника Народне скупштине, уз претходно активан механизам гласања о неповерењу Влади. У научним круговима такво поступање је оцењено као повреда „духа“ Устава као и самог смисла парламентарног система власти⁴³ с обзиром на то да тадашњи устав (1990) није имао забрану распуштања парламента ако је већ покренут поступак изгласавања неповерења влади.

Уопште, од увођења парламентаризма у Србији па до данас, уставна пракса показује изразиту нестабилност мандата парламентарних сазива и расписивање ванредних парламентарних избора као правило.⁴⁴ То јасно говори

⁴¹ V. Petrov (2018), 16.

⁴² Vladan Petrov, *Ustavotvorne i revizione procedure u postkomunističkoj Srbiji – bilans i pogled unapred, Revizionna vlast u Srbiji – Proceduralni aspekti ustavnih promena* (ur. Edin Šarčević, Darko Simović), 2017, 33.

⁴³ В. Петров (2010), 178.

⁴⁴ О трајању различитих сазива Народне скупштине Републике Србије вид. [http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-1804-2019/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5-%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5-\(1991-2019\).2145.html](http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-1804-2019/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5-%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5-(1991-2019).2145.html) (05. фебруар 2019. године)

у прилог чињеници да „правила игре“ на нашој политичкој сцени нису у довољној мери изграђена, последично ни сама свест о смислу и важности правних института на којима почива парламентарни систем.

5. ЗАКЉУЧАК

Распуштање парламента јесте овлашћење извршне власти, које се врши непосредно с ослоном на саму уставну норму и чија примена може проузроковати различите последице у уставном систему. Оно, са једне стране, може представљати начин разрешења уставне кризе у односима политичких органа власти у парламентарном систему и као таквим га дефинише класична теорија. Са друге, оно може постати извор трајније дестабилизације политичких институција и уставног система уопште, уколико се злоупотребује.⁴⁵

Посматрано из угла политичких странака и основног циља њиховог деловања (освајање власти односно продужавање останка на власти), уставноправни инструменти којима се иницирају нови избори виде се као нарочито осетљива тачка уставног инжењеринга. У том смислу, примена института распуштања парламента у политичкој пракси може попримити облик непосредног изигравања устава.

У најширем смислу, проблем тзв. тактичког распуштања парламента и могућност правне контроле може се посматрати из угла основног својства устава односно акта којим се ограничава власт. Проблем се ослања на питање да ли се концепт ограничења власти може посматрати искључиво на процедуралном нивоу или се власт мора вршити с ослоном на материјалне, вредносне захтеве који су utkани у сам „дух устава“. Да ли материјалноправни захтеви садржани у уставу чине брану злоупотреби уставних овлашћења политичких органа власти и да ли се, поред политичке, може успоставити (уставно)правна контрола над таквим поступањем?

Устав, као акт ограничења власти, јесте акт мешовите правно-политичке природе и његова правна (уставносудска) заштита нужно је ограничена на његову правну димензију, у мери у којој се у уставном спору правна питања уопште могу одвојити из њиховог политичког контекста из којег извиру. Одлука о распуштању парламента, поред правне, има наглашену политичку димензију јер строго захвата област самих политичких процеса. У већини система одлука о распуштању парламента припада сфери политичког одлучивања и као таква излази из оквира правне контроле, барем у материјалном смислу. Пракса показује да у систему у којем нормативни оквир дозвољава испитивање уставности одлуке о распуштању парламента, као што је уставни систем Немачке, Уставни суд то чини са нарочитим опрезом.

⁴⁵ В. Петров (2010), 176.

Задатак правне контроле претпостављао би следеће: испитивати уставност односно могућу злоупотребу уставног института чија примена има претежно политичку конотацију, а притом остати на строго правном терену, истовремено поштујући домен политичке власти. Стога би се могло закључити да одлука о распуштању парламента измиче правној контроли (изузев у погледу испитивања формалних услова за њено доношење), те да концепт распуштања парламента представља само карику у уставном оквиру парламентарног система власти чије остваривање тражи флексибилност и развијање релативно стабилних правила игре у неспорно политичком окружењу.

Slobodan P. Orlović, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs

Nataša N. Rajić, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
N.Rajic@pf.uns.ac.rs

Dissolution of Parliament – Exercising or Abusing of Constitutional Authorizations

Abstract: *Dissolution of parliament is a feature of a soft system of division of power. This constitutional institute is the most serious counterweight mechanism in relation to the instruments of parliamentary control of the government. Application of this institute, as a rule, presupposes an unresolved conflict in the relations between parliament and government. Hence the main purpose of this institute is to cut such a position that exists between parliament and government and to bring such a conflict to the citizens as the original holders of sovereignty. The first question that is opened in this paper is whether it is justifiable to use this institute in a situation of non-existence of serious conflict in relations between parliament and government, when government is supported by stable parliamentary majority. The second question that is opened in this paper is whether the act regarding the dissolution of parliament can be subject of legal control.*

Keywords: *parliament, government, head of state, dissolution of parliament, legal control.*

Датум пријема рада: 05.02.2019.