

др Драгољуб Поповић,  
ванредни професор Правног факултета у Београду

## НАПОМЕНА О ОРГАНИЗАЦИЈИ ВЛАСТИ ПРЕМА ОДРЕДБАМА УСТАВА СР ЈУГОСЛАВИЈЕ

Суштина једног устава огледа се у начину на који тај устав организује власт. Због тога нам се чини да се суштина устава СР Југославије може пронаћи у одредбама чланова 81. и 101. тог устава. Рашчлањивањем ових одредаба долази се до одговора на питање коме овај устав додељује власт и чему, уопште узев, треба да послужи.

Устав предвиђа дводомну структуру представничког тела које назива савезном скупштином. Савезна скупштина се састоји од већа грађана и већа република. Савезни посланици у већу грађана бирају се непосредно из народа, док се о избору посланика већа република устав није изреком определио, већ је то питање препустио републичком законодавству. О томе је надлежна одредба чл. 81. устава, *in fine*, где овако читамо: "избор и престанак мандата савезних посланика у Већу република Савезне скупштине уређује се законом републике чланице".

Занимљиво је да управо наведена одредба уставног нацрта не поставља оgradu републичком законодавцу у погледу образовања горњег дома савезног законодавног тела. Намеће се одмах мисао о томе да би се неки од два републичка законодавца, или можда оба, могао одлучити за такво решење којим ће мандат савезних посланика у Већу република учинити доживотним. Тиме бисмо у југословенској републици добили једну врсту Дома лордова.

Писац ових редова је овако говорио приликом расправе о нацрту устава, одржане на Правном факултету у Београду на дан 24. априла 1992. године.

Следећег дана одржана је на трибини *Forum iuris*, у организацији Удружења правника, расправа на исту тему. У тој расправи је академик Миодраг Јовичић имао исту овакву примедбу на уставну норму о којој је реч.

Данас је писац дужан да упозори да је критика изгледа постигла изванучан учинак, свакако захваљујући угледу проф. Јовичића. У последњи час је у текст чл. 81. устава унет први став који прописује да се савезни посланици бирају на четири године. Ако исправно тумачимо ову одредбу она би се морала односити на посланике оба већа Савезне скупштине. Због оваквог поступка уставотвораца отпада онај део изречене критике који се односи на рок. У свему осталом критика остаје, јер републички властодршци

савезним уставом добијају власт без обзира на исход савезних избора. До тога доводи чл. 81. устава.

Наравно, могу сачинитељи овог устава рећи како решење, понешто слично оном које подсећа на британски Дом лордова, постоји, рецимо, у Канади. Могу рећи и то да су се угледали на актуелни швајцарски устав, који кантоналном законодавству препушта надлежност за уређење питања о избору посланика кантоналног већа. Ипак, уз све то, они нас врло мучно могу уверавати у то да им није било познато ко држи власт у двома југословенским републикама. Онима који држе власт у републичким скупштинама одредба чл. 81. савезног устава оставила је могућност да мандат за управљање државом, дакако на савезном нивоу, истину стекну и пре одржавања савезних избора.

Читаво ово питање о уређењу горњег дома савезног законодавног тела не би било тако тешко када не би постојао чл. 101. став 3. устава. Тек када се одредба чл. 81. *in fine* повеже с оном из управо поменутог чл. 101. став 3. и систематски проучи, открива се права и потпуна слика о организацији власти каква је овим уставом предвиђена. Одредба чл. 101. став 3. чини устав који је пред нама унеколико особеним.

Чл. 101. став 3. устава гласи: "Савезна влада је образована кад Савезна скупштина изабере председника Савезне владе, већином гласова свих савезних посланика у сваком од два већа, тајним гласањем". Ова одредба је, дакле, однос савезне владе и дводомне савезне скупштине уредила тако да влада истовремено одговара и доњем и горњем дому. Овакво уставно решење заслужује опсежнији коментар.

Правило настало у Енглеској, колевци парламентарне владе, казује да одговорност владе, као и појединачна одговорност сваког од министара, постоји само пред доњим домом. Влада одговара доњем дому - то је постала догма парламентарног живота.

Догма о одговорности владе пред доњим домом остала је непромењена и онда када је парламентарни систем био примљен на европском континенту. Ово решење је прихватио и белгијски устав од 1831, који је дуго сматран класичним уставним моделом парламентарне монархије. Организација горњег дома доживела је у европским парламентарним државама промену у односу на Енглеску утолико што су, за разлику од острвског случаја где су лордови доживотни и наследни, чланови горње куће у континенталним државама постали изборни. И даље се, међутим, у парламентарној теорији сматрало да народом изабрани горњи дом садејствује у законодавству, али да пред њим министри не могу политички одговорати, односно да тај дом не може оборити владу.

Преокрет у овом погледу донео је уставни поредак француске Треће републике. Тамо је чувени и много дискутовани чл. 6. закона од 25. II 1875. лапидарно прописао да су министри, како солидарно тако и појединачно, одговорни пред домовима за политику коју воде. Овај члан поменутог уставног закона изазвао је многа спорења међу писцима. Неки су, попут Есмена, упркос постојању овакве норме, упорно доказивали да министарска одговорност постоји само пред доњим домом. Све је то било узалуд, нарочито после једног преседана од 1896. године, кад је Сенат потиснуо владу и принудио је на оставку. Ипак су и после установљавања овакве праксе неки писци, међу којима Редслоб, тврдили

како је законско решење нелогично и како парламентарни домови не могу у овом погледу бити равноправни...

Нелогично по својој природи, споменуто француско решење је живело под Трећом републиком, а (што је занимљиво) прихваћено је и у неким парламентарним републикама које су се на Француску угледале. Пример за ово пружа члан 94. садашњег италијанског устава, који садржи исто решење као и француски закон од 1875, само боље формулисано. И по италијанској и по француској варијанти норме о којој је реч, владу може својим изјашњавањем оборити било који од парламентарних домова.

При свему овом ваља приметити да такве норме, које дају право и једном и другом дому да обори владу, не затичемо у уставима федералних држава које примењују парламентарни систем. Тога нема, примера ради, ни у индијском уставу, ни у немачком, ни у аустријском... Федерални дом, гласило би правило изведено синтетичким путем из упоредног права, нема овлашћење да руши владу. Влада одговара само доњем дому. Није тешко одгонетнути вероватни мотив наших уставотвораца за усвајање оваквог уставног решења. Већем република господаре, према савезном уставу, републичке скупштине. У овима опет, садашња власт има комотну већину. Одговорност савезне владе пред Већем република значи њену одговорност пред фактичким носиоцима власти у југословенским републикама.

Услед кратког излагања у расправи о нацрту устава, писац је изоставио појачање аргументације за тезу коју је заступао. Он ипак осећа обавезу да овом приликом укаже на одредбу чл. 104. став 4. устава, која гласи: "Неповерење Савезној влади је изгласано кад је за то гласала већина од укупног броја савезних посланика у сваком од два већа".

Ово је већ један упоредноправни изузетак. Наш устав, дакле, не само да прописује да се без пристанка садашњих носилаца републичке власти не може образовати савезна влада, већ се ова, и када је једном створена, не може оборити без пристанка поменутих субјеката. Француска и италијанска норма, о којима је било речи, дозвољавају пад владе пред било којим од домова. Југословенска норма из чл. 104. устава захтева сагласност домова за обрање владе. Ускраћивање сагласности од стране једног дома одржава владу у функцији.

Из свега што је речено рађа се питање о томе шта ће бити ако се ставови већина у једном и другом дому не покlope? Дође ли до тога онда када треба образовати владу, било би у начелу немогуће да се изврши њено образовање. Још је горе ако се то деси онда када је једна влада у функцији, јер би из оваквог система произлазило да влада не може пасти, али да не може ни управљати јер ће се дом који би хтео да је обори вазда супротстављати њеним предлозима. Нека нам уставотворци опросте, али ово је већ потпуна бесмислица! Утолико страшније је ово решење јер може довести до успостављања какве фактичке власти без обзира на устав, будући да по овоме власт уопште не би могла функционисати.

Покушајмо, најзад, да одговоримо на питања која смо у почетку поставили. Овај устав додељује власт њеним садашњим носиоцима на републичком нивоу и треба да послужи овековечењу њихове власти. Не буде ли којим случајем послужио овој сврси, биће то устав вечне и непрекинуте политичке кризе, зато што овако склопљене установе у парламентарном поретку не могу функционисати.