

*Nataša Rajić, saradnik u nastavi
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

NORMATIVNA NADLEŽNOST ORGANA IZVRŠNE VLASTI U REDOVNIM I VANREDNIM PRILIKAMA

Sažetak: *Normativna nadležnost u smislu autonomnog regulisanja društvenih odnosa je izvorna nadležnost parlamenta. Ova nadležnost, pod određenim uslovima i u određenoj meri, može biti i u rukama izvršne vlasti kako u redovnim tako i u vanrednim prilikama. U tom smislu postoje razlike u definisanju uslova pod kojima izvršna vlast može vršiti ovu funkciju u redovnim odnosno vanrednim prilikama kao i razlike u pravnoj prirodi akata koje u takvim slučajevima donosi. Nasuprot autonomnom regulisanju društvenih odnosa, izvršna vlast uobičajeno vrši normativnu funkciju na derivativan način, u smislu sprovođenja zakona.*

Ključne reči: *normativna nadležnost, izvršna vlast, pravna priroda akata izvršne vlasti, zakonodavna delegacija, vanredno stanje.*

1. Normativna nadležnost organa izvršne vlasti u redovnim prilikama

1.1. Uloga izvršne vlasti u regulisanju društvenih odnosa

Izvršna vlast ima, po pravilu, sporednu ulogu u vršenju normativne delatnosti. Ta uloga se svodi na donošenje podzakonskih akata kojima se zakoni sprovode u život i isključuje mogućnost izvornog regulisanja društvenih odnosa. Ova uloga se izvodi iz tradicionalnog shvatanja odnosa zakonodavne i izvršne vlasti.

Prvobitni koncept shvatanja o podeli vlasti, prisutan u vreme donošenja prvih pisanih ustava, nalagao je da celokupna normativna delatnost pripada parlamentu. Izvršnoj vlasti je povereno izvršavanje, sprovođenje tih zakona što je strogo smislu značilo donošenje individualnih pravnih akata. Ovo shvatanje je ubrzo napušteno jer nije odgovaralo praktičnim potrebama, pa je sprovođenje zakona dobilo oblik donošenja podzakonskih propisa.¹

Pravni akti koje izvršna vlast u sprovođenju formalnog zakona donosi su uredbе. „Uredba, otud, ima status sekundarnog izvora prava, u odnosu na formalni zakon koji je primarni izvor“.² Razlika postoji u pogledu prirode ovlašćenja za donošenje uredbi, i ono može biti opšte ili posebno zakonsko, pa se u tom smislu razlikuju spontane i vezane uredbе.

U teoriji postoje brojni pokušaji da se ovaj pojam odredi bilo isključivo u materijalnom smislu (čiji je tipični predstavnik Leon Digi koji u tom smislu određuje uredbu kao akt koji je u materijalnom smislu zakon, „pošto je ona akt-pravilo“), bilo isključivo u formalnom smislu (čiji je predstavnik Kare de Malber po kome je uredba akt upravne vlasti) bilo u smislu kombinacije oba ova elementa (Paul Laband).³

U formalnom smislu, uredba je opšti pravni akt kojeg donosi organ izvršne vlasti. U materijalnom smislu, prema rečima prof. Ratka Markovića, uredba bi se mogla odrediti kao „...opšti akt kojim se regulišeoblast društvenih odnosa na relativno celovit način, ali kao vid izvršenja zakona, što znači bez ustanovljavanja novih ovlašćenja i obaveza..To znači da uredba... ne može regulisati društvene odnose koji prethodno nisu bili regulisani zakonom..Granice uredbе su omeđene zakonom, koji uredba može jedino da razradi, dopuni, detaljizuje.“⁴ U tom smislu, uredba je akt organa izvršne vlasti koji ima isključivo izvršni karakter. To je, dakle, akt koji se mora kretati isključivo unutar granica postavljenih zakonom radi čijeg izvršenja se donosi i akt koji „mora poštovati duh i slovo zakona“.⁵ Ovo upućuje na zaključak o akscesornoj prirodi uredbе, njenoj nesamostalnosti i podređenosti u odnosu na zakon⁶, a samim tim i

¹ Više o tome: Jovičić, M., *Ustav i ustavnost*, Izabrani spisi, knjiga 3, JP Službeni glasnik, Pravni fakultet Univerziteta Beogradu, Beograd, 2006, str. 380-386.

² Mijatović, B., Vujačić, I., Marinković, T., *Pojmovnik liberalne demokratije*, Centar za liberalno demokratske studije, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 197.

³ Više o tome: Marković, R. *Uredba kao opšti pravni akt izvršne vlasti*, Zborik za društvene nauke Matice srpske, 63/1977, str. 103-121

⁴ *Ibidem*, str. 106.

⁵ *Ibidem*, str. 106.

⁶ U teoriji postoje suprotstavljena shvatanja o tome da li je, pored uslova saglasnosti sa zakonom, za njeno donošenje neophodno zakonsko ovlašćenje (čiji je predstavnik Karl

njenoj nižoj pravnoj snazi. Ovako određen pojam uredbi opredeljuje njihovo jasno mesto u hijerarhiji opštih pravnih akata kao akata niže pravne snage od zakona koje služe njegovom izvršenju, dakle, akata *secundum legem*.

1.2. Uloga izvršne vlasti u regulisanju društvenih odnosa u savremenim uslovima

U savremenim uslovima, normativna nadležnost izvršne vlasti se proširuje. Uredbe više ne predstavljaju jedino akte koji služe izvršenju zakona nego i akte kojima se izvorno uređuju društveni odnosi. Postupno se, dakle, briše granica uredbodavne i zakonodavne sfere, odnosno menjaju se prvobitne uloge parlamenta i egzekutive u domenu stvaranja prava. Uloga izvršne vlasti jača i to kako u smislu neposrednog normiranja (tu, pre svega, mislimo na delegirano zakonodavstvo) tako i u smislu uticaja izvršne vlasti na samu proceduru donošenja zakona od strane parlamenta (predlaganje zakona, mišljenje na predloge koji su postavili drugi ovlašćeni predlagači, promulgacija). Dakle, volja izvršne vlasti preovladava u normiranju društvenih odnosa bilo da se radi o uredbodavnom bilo o zakonodavnom postupku. Time se, praktično, modifikuje i samo načelo podela vlasti jer se pravno regulisanje društvenih odnosa, koje inače pripada parlamentu, premešta na izvršnu vlast.

Kao posledica premeštanja normativne nadležnosti na izvršnu vlast javlja se novi tip uredbi, uredbe kojima se izvorno uređuje zakonska materija. Pravnu prirodu ovih akata je teško opredeliti, obzirom da se zakonska materija uređuje aktima izvršne vlasti. Prema formalnim kriterijumima, takvi akti bi spadali u red podzakonskih, međutim, prema materijalnom kriterijumu, bili bi izjednačeni sa snagom zakona. Odgovor na ovo pitanje nije ni malo beznačajan s obzirom na praktične posledice koje se ogledaju pre svega u pravnom dejstvu koje takvi akti proizvode u pravnom poretku, ali i u režimu kontrole pod koji podpadaju.

U pogledu pravnog dejstva uredbi kojima se izvorno uređuje zakonska materija potrebno je odrediti u kakvom odnosu one stoje prema zakonima. Da li uredbe kojima se uređuje zakonska materija mogu da derogiraju odredbe ranije donetih zakona iz iste oblasti prema principu *lex posterior derogat priori*...ili se, naprotiv, traži njihova saglasnost sa zakonom? Da li su to akti *contra legem* ili *secundum legem*? Kakva je, dakle, njihova pravna snaga?

de Malber) ili se ovlašćenje za njeno donošenje crpi iz pojma uredbodavne vlasti kao autonomne vlasti koja se vrši spontano (čiji je predstavnik Oriju). Ova gledišta proizlaze iz različitog shvatanja osnova uredbodavne vlasti i karakteristična su za francusku pravnu teoriju. Šire o tome : Marković, R. *Ibidem* , str. 107.

Drugi razlog, zbog kojeg je utvrđivanje pravne prirode ovih opštih akata izvršne vlasti značajno, je pravni režim kojem podležu. U nekim sistemima, upravnosudskoj kontroli podležu samo pojedinačni akti izvršne vlasti dok se opšti akti mogu ocenjivati od strane Ustavnih sudova u smislu njihove saglasnosti sa opštim pravnim aktima više pravne snage. U drugim sistemima, pored pojedinačnih, i opšti akti uprave podležu upravnosudskoj kontroli (Francuska).

Odgovori na ova pitanja nisu uniformno data i treba ih potražiti u pravnom sistemu svake zemlje posebno. U Francuskoj, opšti akti izvršne vlasti nemaju snagu zakona i podležu upravnosudskoj kontroli zakonitosti (akti koji su doneti na osnovu zakonodavne delegacije, a koje parlament istekom roka potvrdi, menjaju svoju pravnu prirodu i time izlaze iz nadležnosti upravnih sudova). U Nemačkoj se opšti akti izvršne vlasti (i administrativne i pravne uredbe) takođe smatraju podzakonskim i njihovu kontrolu vrši Ustavni sud (upravnosudska kontrola zakonitosti je ograničena samo na pojedinačne akte koje upravna vlast donosi). Nasuprot njima, u Italiji, uredbe koje su donete na osnovu zakonodavne delegacije, imaju snagu izjednačenu sa snagom zakona.⁷

Izvršnoj vlasti se najčešće daju šira ovlašćenja u normiranju tako što se ustavom utvrđuje odnos zakonodavne i izvršne vlasti u regulisanju zakonske materije (mogućnost zakonodavne delegacije). Izuzetno, moguće je ustavno određivanje uredbodavnog domena.

a) Zakonodavna delegacija

Proširivanje normativne nadležnosti izvršne vlasti može nastati na osnovu ustavnog utvrđivanja odnosa zakonodavne i izvršne vlasti u pogledu regulisanja zakonske materije. Ustavom se može odrediti koja zakonska materija može biti delegirana izvršnoj vlasti radi normiranja.⁸ Tim okvirima je zakonodavac vezan, budući da nema ovlašćenja da slobodno disponira svojim ustavom utvrđenim nadležnostima. Ukoliko zakonodavac ovlasti izvršnu vlast da normativno uredi određenu oblast, zadržava obavezu naknadne kontrole akata donetih na osnovu zakona o delegaciji.

Izvršna vlast tada reguliše zakonsku materiju uredbom na osnovu zakonskog ovlašćenja i takve akte podnosi parlamentu na ratifikaciju. Dakle, izvršna vlast je u regulisanju zakonske materije dvostruko vezana, naj-

⁷ Barić, S. *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim evropskim državama*, Pravni fakultet Sveučilita u Rijeci, 2009, str. 40.

⁸ Postoje ustavni sistemi u kojima se razlikuje parlamentarni i zakonodavni rezervat.

pre prethodnim (zakon o delegaciji), a zatim i naknadnim odobrenjem (potvrdom uredbi donetih na osnovu zakona o delegaciji).

Zašto su ove rezerve postavljene i u čemu se ogleda njihov smisao?

Ove rezerve predstavljaju instrumente pomoću kojih se, u načelu, održava predviđena hijerarhija propisa utemeljena na principu regulisanja odgovarajuće materije od strane odgovarajućih organa i po odgovarajućoj proceduri. Primarno normiranje društvenih odnosa u smislu uspostavljanja prava i obaveza pretpostavlja delatnost parlamenta čiji legitimitet, način i postupak odlučivanja pružaju najveći stepen demokratičnosti. Ovim rezervama se postiže da parlament bar u određenoj meri učestvuje u tom postupku i zadrži svoju osnovnu ulogu.

Ovim rezervama se štiti i samo načeo podele vlasti,⁹ po kome stvaranje opštih pravnih normi kojima se regulišu društveni odnosi, *po pravilu*, pripada parlamentu. Međutim, načelo podele vlasti u parlamentarnim sistemima nije dosledno sprovedeno, jer je reč o gipkoj podeli vlasti (jasan dokaz je i to što sam čin delegacije ovlašćenja izvršnoj vlasti u stvari jeste vršenje upravne funkcije od strane parlamenta – taj zakon bi po svojoj pravnoj prirodi predstavljao akt kojim se daje ovlašćenje izvršnoj vlasti da automnomno reguliše odnose u jednoj oblasti društvenog života). Dakle, pomenuti instrumenti omogućavaju da parlament, kao predstavničko telo svih građana, drži u svojim rukama monopol nad primarnim regulisanjem društvenih odnosa.¹⁰

Primere za ovakve vrste uredbi nalazimo u ustavnim sistemima brojnih zemalja. U Nemačkoj su to *Rechtsverordnungen*, u Francuskoj *Ordonnances*. U oba slučaja reč je o aktima koji se donose od strane organa izvršne vlasti, u oblasti zakonodavne materije, a po osnovu delegacije od strane parlamenta. *Ordonnances* su specifični akti budući da potpadaju pod različite režime kontrole pre, odnosno posle, potvrđivanja od strane Skupštine. Posebnost postoji i u pogledu „svojine“ nad materijom koja je delegiranjem prešla u ruke izvršnoj vlasti, budući da tokom delegiranog perioda parlament nema pravo da na bilo koji način utiče na regulisanje ove materije.

⁹ „Dioba vlasti i parlamentarni monopol nad zakonodavstvom temeljne su postavke liberalne ustavne tradicije čiji je „primarni strah“, strah od apsolutizma monarha, a temeljni cilj, ograničenje monarhove samovolje“ Barić, S. *Ibidem*, str. 21

¹⁰ Lok je smatrao da je parlament jedino telo kome je narod poverio vlast donošenja zakona i da tu vlast ne može dalje prenositi prema maksimi *potestas delegata delegari non potest*. Zakonodavna delegacija smatrala se suprotnom načelu narodnog suvereniteta i bila je izričito zabranjena francuskim ustavom iz 1795. Više o tome: Barić, S., *Ibidem* str.22

b) Ustavom određen uredbodavni domen

Pravilo je da zakonodavac raspolaže diskrecionom ocenom u smislu regulisanja društvenih odnosa i da njemu u tom pogledu pripada prioritet, a da je uloga egzekutive u tom smislu manja i postavljena u jasno određene okvire. Izuzetak od tog pravila javlja se u Francuskoj. Naime, specifičnost francuskog ustavnog regulisanja je upravo u načinu na koji se određuje zakonska materija. Ustav Pete francuske republike¹¹, obrnuto tom pravilu, taksativno nabroja one materije koje spadaju u zakonodavni domen, dok sve ostalo pripada uredbodavnom domenu. Pretpostavka nadležnosti u ovoj oblasti postavlja se u korist izvršne vlasti. Ustav, dakle, daje ovlašćenje izvršnoj vlasti da samostalno uređuje pitanja koja ne spadaju u materiju rezervisanu za zakon.

Uredba (*decrets*) se donosi na osnovu neposrednog ustavnog ovlašćenja i primarno reguliše odgovarajuću materiju koju je ustav opredelio kao materiju uredbodavnog karaktera. Dakle, izvršnoj vlasti ovde ne treba prethodno ovlašćenje od strane parlamenta, niti njegova naknadna potvrda, obzirom da se ne radi o regulisanju zakonodavne materije. Naprotiv, uredbodavni domen je autonomni domen garantovan ustavom u koji zakonodavac ne može da zalazi ni na koji način. U vezi sa tim ustavom su predviđeni instrumenti kojima uredbodavna vlast može svoj domen da zaštititi. Ovi instrumenti se razlikuju s obzirom na to da li je zakon, koji uređuje neko pitanje uredbodavnog karaktera, donet pre stupanja na snagu ustava Pete republike ili nakon njegovog stupanja. Odnose se, dakle, na slučaj kada je materija uredbodavnog karaktera već regulisana zakonom. Pored toga, ustav predviđa instrument zaštite koji se može koristiti i u toku zakonodavnog postupka kada se neki zakonodavni predlog ili amandman protivi zakonodavnoj delegaciji ili zalazi uredbodavni domen.

Možda je na ovom mestu interesantno pomenuti da Ustavni savet, prvobitno nije ni bio zamišljen kao organ koji vrši ustavnosudsku funkciju u današnjem smislu, nego kao garant normativne podelje nadležnosti između parlamenta i egzekutive, sa posebnim zadatkom da čuva uredbodavni domen, te otud prethodna kontrola ocene ustavnosti zakona kao njegov osnovni zadatak.¹² To dodatno govori u prilog tome da je nadležnost normiranja društvenih odnosa prema važećem francuskom ustavu većim delom postavljena u korist izvršne vlasti odnosno da normativna nadležnost više nije u celini u rukama parlamenta. Dakle, francusko shvaćanje uloge izvršne vlasti u normativnom regulisanju je evoluiralo od

¹¹ Član 34 i 37 Ustava Pete republike od 1958.

¹² Barić, S. *Ibidem*, str.101.

izričite zabrane zakonodavne delegacije Ustavom iz 1795. pa do ustavnog određivanja uredbodavnog domena Ustavom iz 1958.

2. Normativna nadležnost organa izvršne vlasti u vanrednim prilikama

U vanrednim prilikama¹³ takođe može doći do širenja normativne nadležnosti izvršne vlasti, ali pod drugačijim uslovima nego što je to slučaj u situacijama kada ustavni sistem funkcioniše na uobičajen način.

Država, naime, može zapasti u stanje u kojem su ozbiljno narušene ili ugrožene osnovne vrednosti njenog ustavnog poretka. Ono se prevazilazi privremenim prelaskom u stanje tzv. „ustavne diktature“ u kom se vlast nužno koncentriše u rukama egzekutive. Nadležnost donošenja opštih pravnih akata se, u takvim prilikama, premešta sa parlamenta na izvršnu vlast tako što se ustavom propisuje da akte, potrebne radi otklanjanja opasnosti, donosi vlada odnosno organ izvršne vlasti, pod uslovom da parlament to nije u stanju da čini. Dakle, ovde volja parlamenta nije razlog (da li je zaista tako?) zbog kojeg se egzekutivi ustupa normativna nadležnost kao što je to slučaj kod delegiranog zakonodavstva, nego nemogućnost parlamenta da se sastane i punovažno odlučuje. Premeštanje nadležnosti se ne vrši na osnovu akta parlamenta (zakona o delegaciji), nego neposredno na osnovu ustava.

Reč je o merama kojima se uspostavlja poseban režim ostvarivanja ljudskih prava i sloboda garantovanih ustavom. Radi se o materiji koja pripada izvorno nadležnosti parlamenta i prioritet u njenom regulisanju pripada njemu. Međutim, nadležnost je ustavom supsidijarno postavljena u korist izvršne vlasti. Mogućnost da izvršna vlast pristupi donošenju tih akata uslovljena je ispunjavanjem ustavom određenih uslova: da parlament nije u mogućnosti da se sastane (u suprotnom bi on bio ovlašćen za donošenje takvih mera) i da je prethodno proglašeno vanredno stanje. Ovde se javlja nekoliko nimalo beznačajnih problema.

Ispunjenost prvog uslova, nemogućnost parlamenta da se sastane, nije jednostavno utvrditi, jer uglavnom ne postoje jasni kriterijumi niti jasno određen organ u čijoj je nadležnosti donošenje odluke kojom se konstatuje nemogućnost da se parlament sastane.¹⁴ Budući da se radi o dono-

¹³ Pakt o građanskim i političkim pravima (član 4) ovo stanje definiše kao „izuzetnu opštu opasnost koja ugrožava opstanak nacije“ i ne pravi razvrstavanje u ogledu oblika dok Evropska konvencija (član 15) poznaje „doba rata ili druge javne opasnosti koja preti životu nacije“ kao oblike stanja nužde. Vešović, M., *Zbirka dokumenata o ljudskim pravima i slobodama*, Javno preduzeće Službeni list SRJ, Beograd, 1998.

¹⁴ S tim u vezi je povezana i odluka o proglašenju vanrednog stanja.

šenju nepopularnih mera kojima se zadire u sferu individualnih prava građana, nije nezamisliv slučaj da parlament zloupotrebi ovu ustavnu normu, svesno prebaci teret donošenja ovih akata na vladu i time izuzme sebe od eventualne odgovornosti pred građanima. Ovakvo postupanje vlasti predstavlja primer povlačenja prava pred politikom odnosno nespremnosti da, u situacijama koje zahtevaju punu odgovornost, organi vlasti postupaju u granicama prava. Situacija se usložnjava i nepostojanjem odgovarajuće pravne sankcije za ovakvo postupanje parlamenta odnosno za nevršenje ove ustavom propisane dužnosti. Smisao ovog ustavnog rešenja je da se parlament, kao glomazno telo sa komplikovanijim načinom rada, u situacijama kada je potrebna *krajnja hitnost* u odlučivanju, zameni homogenijim i manjim organom, a da u svim ostalim slučajevima, po posebnoj, hitnoj proceduri odlučuje sam.

Drugi uslov za donošenje ovim mera podrazumeva prethodno proglašeno vanredno stanje. U vezi sa tim, ustavi različito uređuju pitanje organa koji je ovlašćen da donese odluku o proglašenju vanrednog stanja. Pri tome, zakonodavni organ uvek učestvuje u donošenju ove odluke uz ogradu da se obim, sadržaj i karakter njegovih ovlašćenja u tom procesu razlikuju i variraju od njegove isključive nadležnosti, preko podeljene (uz supsidijarno određivanje izvršne vlasti) do kontrolne, kada je odluka o proglašenju vanrednog stanja primarno poverena organima izvršne vlasti.¹⁵ Ova odluka je vrlo delikatna obzirom da je pretežno političke prirode i da u određenoj meri izmiče sudskoj kontroli, jer se ne može ispitivati sa stanovišta materijalne usklađenosti sa ustavom. Proglašeno vanredno stanje označava prelazak na poseban režim funkcionisanja ustavnog sistema i otvara mogućnost za donošenje mera kojima se odstupa od ustavom zajemčenih ljudskih prava. Upravo je ova odluka, u stvari, najbolji pokazatelj demokratskog kapaciteta vlasti u vanrednom stanju s obzirom da organi vlasti koji učestvuju u njenom donošenju svojim tumačenjem daju smisao ustavnoj normi kojom se propisuju razlozi za njegovo uvođenje.¹⁶

Dakle, normativna nadležnost organa izvršne vlasti se u vanrednim stanjima supsidijarno postavlja i podrazumeva autonomno regulisanje režima ostvarivanja ljudskih prava. Važnost materije koja se reguliše u vanrednom stanju kao i priroda vlasti kojoj je to regulisanje povereno otvara pitanje određivanja pravne prirode akata koji se u takvim slučajevima do-

¹⁵ Više o tome, Pajvančić, M. *Ustavnost vanrednog stanja*, u knjizi *Ustavnost i vladavina prava*, Beograd 2000, str. 435-455.

¹⁶ Više o tome, Pajvančić, M., Vukadinović, G. *Legal State, the Constitution and the State of Emergency – an example of Serbia*, Pravni život br.14, Beograd, 2007. Str. 307-323

nose. Ovi akti predstavljaju najosetljiviju kategoriju akata u pogledu određivanja pravne prirode.

2.1. *Akti izvršne vlasti u vanrednim prilikama (pojam i pravna priroda)*

Uredbe za slučaj nužde su akti podzakonskog karaktera koji se donose na osnovu neposrednog ustavnog ovlašćenja, a kojima se privremeno reguliše ustavna materija odnosno poseban režim ostvarivanja ustavom garantovanih sloboda i prava tokom vanrednog stanja.

Pravna snaga ovih akata je upitna i teško određiva, jer se analizom formalnih i materijalnih kriterijuma ne dolazi do jednoznačnog odgovora. Pod formalnim kriterijumima podrazumevamo organ donošenja, postupak u kojem se akt donosi kao i formu akta, a pod materijalnim, materiju odnosno značaj društvenih odnosa koji se regulišu. Posmatrajući formalne kriterijume, u slučaju uredbi koje se donose u stanjima nužde, jasno je da se radi o podzakonskim pravnim aktima. Međutim, materija koja se njima reguliše nije podzakonskog karaktera. I to je ono što stvara kontraverze u određivanju pravne snage ovih akata. Ovim aktima se uređuje ustavna materija odnosno poseban režim ostvarivanja ustavom garantovanih sloboda i prava (u nekim slučajevima i sastav, ovlašćenja i obim nadležnosti pojedinih organa vlasti¹⁷).

Imajući u vidu, međutim, da se ovi akti ne donose u redovnim prilikama, ne mogu se analizirati uzimajući u obzir standardne parametre i smišati ih u lestvicu hijerarhije klasičnih pravnih akata. „Sa gledišta ustavnosti i zakonitosti radi se o modifikacijama postojećeg poretka stvaranjem specifičnog ali *pravno uređenog* (podv. N.R.) poretka koji bi trebao prestati i omogućiti povratak ranijem stanju čim se normaliziraju prilike.“¹⁸ Dakle, i u vanrednim prilikama postoji odgovarajući poredak, i to pravno uređeni poredak, koji je u izvesnom smislu specifičan. U čemu se ogleda ta specifičnost? Upravo u postojanju ovih privremenih akata i dejstvu koje oni proizvode u odnosu na zakone ali i sam ustav.

Uredbe za slučaj nužde su akti kojima se privremeno derogiraju odgovarajuće odredbe postojećih zakona koji ne pružaju dovoljno prostora i mehanizama kojima se može adekvatno odgovoriti nastaloj opasnosti. Uredbe, u tom smislu, mogu ići šire, posebno u pogledu odstupanja od režima ostvarivanja ljudskih sloboda i prava, naravno, u granicama koje dozvoljava ustav. Ostaje pitanje da li ovi akti i u kojoj meri mogu derogirati odredbe samog ustava.

¹⁷ član 83. stav 7 Ustava Republike Srbije iz 1990. god.

¹⁸ Ivančević, V., *Ibidem*, str. 109.

Shvatanja koja idu u prilog tezi da se ustav može derogirati aktima izvršne vlasti u stanju nužde proizlaze iz shvatanja o „državnom pravu nužde“ koje je plod germanske pravne teorije. Ovo shvatanje polazi od toga da je monarh prvobitno bio nosilac celokupne državne vlasti i da ju je postepeno (samo)ograničavao prebacujući deo svojih ovlašćenja na predstavničko telo; da u trenucima kriza monarh može preneti ovlašćenja povući i povratiti celokupnu zakonodavnu vlast; da može donositi akte suprotne ustavu s obzirom da je „i to pravni akt kojim je vladar sam sebi postavio izvesna ograničenja“.¹⁹ Iz tih razloga su ustavna rešenja Nemačke najpre išla u tom pravcu da se široka ovlašćenja za donošenje uredbi u vanrednim prilikama povere šefu države (kao što je tzv. Vajmarski ustav iz 1919.). Međutim, teorija o državnom pravu nužde je odbačena i zamenjena teorijom o državnom stanju nužde. U našoj ustavnoj istoriji, Ustav iz 1931. god. sadržavao je odredbu kojom se u vanrednim prilikama otvara mogućnost derogiranja ustavnih normi aktima izvršne vlasti²⁰.

Danas preovlađuje shvatanje po kome je vlast u svom postupanju vezana ustavom kako u redovnom tako i u vanrednom stanju. Dakle, ustav se shvata kao akt kojim se vlast ograničava i u vanrednim prilikama, pod uslovom da sadrži norme koje, između ostalog, regulišu osnov i obim ovlašćenja za donošenje ovih akata kao i način kontrole. Time je jasno određeno da akti izvršne vlasti doneti tokom vanrednog stanja moraju biti u saglasnosti sa ustavom odnosno da su po pravnoj snazi niži od ustava.

Zaključak

Normativna nadležnost izvršne vlasti se relativno široko postavlja i kreće se u rasponu od donošenja akata kojima se prosto sprovodi zakon do mogućnosti autonomnog, izvornog regulisanja društvenih odnosa u redovnim i vanrednim prilikama. Od vremena donošenja prvih pisanih ustava, kada se izvršna vlast označavala kao ostatak monarhističkog elementa koga je trebalo isključiti iz oblasti regulisanja društvenih odnosa, shvatanje o njenoj ulozi se menja u smislu da se ona „...više se ne shvata kao snaga koja se suprotstavlja volji naroda.“²¹ Demokratska osnova izvršne vlasti se objašnjava time što ona proizlazi ili neposredno iz volje naroda (u predsedničkom sistemu podele vlasti) ili posredno, izborom od strane

¹⁹ *Ibidem*, str. 110.

²⁰ Član 116 Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. god.

²¹ Jovičić, M., *Ustav i ustavnost*, Izabrani spisi, knjiga 3, JP Službeni glasnik, Pravni fakultet

Univerziteta Beogradu, Beograd, 2006, str. 381.

parlamenta., pa se i akti koje donosi postepeno približavaju aktima koje donosi parlament.²²

Nadležnost izvornog regulisanja društvenih odnosa, međutim, nikada nije isključivo u rukama izvršne vlasti (delom uz izuzetak ustava Pete francuske republike). U tom smislu, uspostavljaju se odgovarajući mehanizmi kojima se vrši kontrola ovih akata od strane parlamenta čime se štiti načelo podele vlasti kao i bazični odnosi ovih ustavnih organa. Pravna priroda akata koje izvršna vlast donosi regulišući izvorno društvene odnose ostaje, međutim, i dalje sporna.

²² *Ibidem*

*Nataša Rajić, Junior Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

Normative Jurisdiction of the Executive Authorities in Regular and Special Occasions

Abstract

Normative competence in terms of autonomous regulation of social relations is the original jurisdiction of Parliament. This authority, under certain conditions and to some extent, may be in the hands of the executive power in both the regular and in special circumstances. In that sense, there are differences in defining the conditions under which the executive may exercise this function at regular or special occasions as well as differences in the legal nature of the acts in such cases made. In contrast to the autonomous regulation of social relations, the executive usually perform the normative function of secondary way, in terms of law enforcement.

Key words: normative authority, executive power, the legal nature of the acts of the executive, legislative delegation, a state of emergency