

*Dr Marijana Pajvančić, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

DINAMIČKE KOMPETENCIJE DRŽAVNE VLASTI – osvrt na novi Ustav Republike Srbije –

Sažetak: *U radu se analizira sistem organizacije vlasti u novom Ustavu Republike Srbije iz aspekta dinamičkih kompetencija centralnih organa vlasti. Predmet analize su poslovi državne vlasti neposredno vezani za donošenje pravnih propisa i vođenje politike karakteristični po tome da u njihovom obavljanju sudeluje više organa državne vlasti sa različitim sadržajem i kvalitetom ovlašćenja. Kao indikatori dinamičkih kompetencija organa državne vlasti analiziraju se: donošenje i primena Ustava; zakonodavna aktivnost i implementacija zakona; uredbodavno zakonodavstvo; vođenje politike u najvažnijim oblastima (spoljna politika, nacionalna bezbednost, budžetska politika, evropske integracije). U ovom kontekstu poseban akcenat stavljen je ne samo na prirodu i sadržaj nadležnosti centralnih organa državne vlasti već i na njihove međusobne odnose, karakteristične upravo za ostvarivanje dinamičkih kompetencija državne vlasti.*

Ključne reči: *Ustav Republike Srbije; organizacija vlasti; poslovi državne vlasti; Narodna skupština; Vlada; predsednik Republike; Ustavni sud.*

Sistem vlasti, njegova osnovna svojstva¹ i najvažnije karakteristike mogu se analizirati iz ugla podele poslova i nadležnosti koji su ustavom povereni različitim organima. Državni (javni) poslovi i nadležnosti se razlikuju s obzirom na njihovu prirodu i svojstva i s obzirom na to kako

¹ Šire o organizaciji vlasti u novom Ustavu Srbije kod dr M. Pajvančić: *Srbija između ustava i ustavnosti*, tekst *Organizacija vlasti*, Beograd, 2005, str. 227 – 246.

se obavljaju (da li ih obavlja jedan organ ili se obavljaju u interakciji više organa).

Kada u obavljanju istovrsnih poslova vlasti sudeluje više organa, svaki u skladu sa svojim ustavnim položajem i kompetencijama, može se smatrati da su to dinamični poslovi, jer u njihovom obavljanju sudeluje više organa. Kada neki državni posao obavlja samo jedan organ u okviru svojih samostalnih nadležnosti, ovakvi poslovi mogu se smatrati statičnim jer ne pretpostavljaju povezanost i međusobni uticaj više različitih organa vlasti.

U ovom prilogu biće osvetljeni dinamički poslovi i kompetencije organa vlasti osvrtno na rešenja u novom Ustavu Republike Srbije usvojenom novembra 2006. godine.

1. Donošenje i sprovođenje Ustava

Ustavotvorna vlast u Srbiji podeljena je između Narodne skupštine i građana. Ustav Srbije pripada grupi čvrstih ustava jer se revizija Ustava odvija po postupku koji je strožiji od zakonodavnog postupka.² Zavisno od toga koje odredbe Ustava se menjaju razlikuje se postupak odlučivanja o promeni Ustava. Ustavotvorna vlast Narodne skupštine ostvaruje se u različitim oblicima. Sadržaj ustavotvorne vlasti Narodne skupštine uključuje pravo narodnih poslanika (1/3 ukupnog broja) da *predlože promenu Ustava*,³ pravo narodnih poslanika da *podnesu amandmane* na predlog Ustava, pravo Narodne skupštine da *odlučuje o promeni Ustava*,⁴ da 2/3 većinom ukupnog broja poslanika *usvoji predlog za reviziju Ustava*,⁵ da *usvoji akt o promeni Ustava* 2/3 većinom ukupnog broja poslanika,⁶ da *odluči o raspisivanju ustavnog referenduma*⁷ (ako su predmet revizije odredbe Ustava za koje nije propisan obavezni ustavni referendum), da *raspiše obavezni ustavni referendum*⁸ (ako su predmet revizije odredbe za koje Ustav nalaže raspisivanje obaveznog referenduma), *proglašava Ustav*.⁹

² O postupku revizije Ustava Srbije videti dr M. Pajvančić: *Ustavno pravo – posebni deo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2007. str. 93 – 95.

³ Član 203 stav 1 Ustava.

⁴ Član 99 stav 1 tačka 1 i član 203 stav 2 Ustava.

⁵ Član 203 stav 3 Ustava.

⁶ Član 203 stav 6 Ustava.

⁷ Član 203 stav 6 Ustava.

⁸ Član 203 stav 7 Ustava.

⁹ Član 203 stav 9 Ustava.

Ustav *stupa na snagu* nakon što ga proglasi Narodna skupština. Na ovaj pravni akt primenjuju se, dakle, posebna ustavna pravila¹⁰ o stupanju na snagu, različita od opštih pravila o stupanju na snagu zakona i drugih opštih akata, koji se pre stupanja na snagu objavljuju, a stupaju na snagu po proteku *vacatio legis*-a.¹¹

O podeli ustavotvorne vlasti između Narodne skupštine i građana govore ustavne odredbe o pravima građana u postupku odlučivanja o reviziji Ustava. Građani imaju pravo da *podnesu predlog za promenu Ustava*, uz uslov da predlog svojim potpisima podrži najmanje 150 000 birača.¹² Pored toga, građani sudeluju u ustavotvornom postupku i na *ustavnom referendumu* (obaveznom ili fakultativnom zavisno od toga koji deo Ustava se menja). Na ustavnom referendumu oni *odlučuju* (potvrđuju akt) o promeni Ustava većinom glasova birača koji su izašli na referendum.¹³

Ustavotvorna vlast Narodne skupštine podleže ograničenjima koja propisuje Ustav. Ustav propisuje dva oblika *temporarne zabrane revizije Ustava*. Jedan vezuje za *vanredno ili ratno stanje*. Zabrana revizije Ustava u tom slučaju odnosi se na svaku Ustavnu odredbu, a vremensko dejstvo zabrane proteže sve dok traje vanredno stanje ili rat.¹⁴ Drugi oblik *temporarne zabrane revizije Ustava* vezuje za *neuspeh predloga za promenu Ustava*.¹⁵ Tada se zabrana revizije odnosi samo na pitanja sadržana u predlogu koji u Narodnoj skupštini nije dobio potrebnu 2/3 većinu glasova narodnih poslanika. U tom slučaju isto pitanje ne može biti predmet ustavne revizije u narednih godinu dana. Ustav, međutim, nema odredbu koja bi neuspeh ustavnog referenduma sankcionisala zabranom revizije Ustava u određenom vremenskom periodu.

U ustavotvornoj vlasti i *Vlada* sudeluje kao jedan od subjekata. Kvalitet njenih ustavotvornih ovlašćenja je ograničen. Ona ima pravo da, kao jedan od ovlašćenih predlagača, *predloži reviziju Ustava*.¹⁶ Vlada, takođe, ima pravo da *podnese amandmane* na predlog Ustava. Nesumnjivo najvažnija aktivnost Vlade je vezana za *primenu Ustava* što, pored ostalog, uključuje pripremu predloga zakona neophodnih za primenu Ustava.

¹⁰ Član 203 stav 9 Ustava.

¹¹ Uporediti član 203 stav 9 i član 196 stav 1 Ustava.

¹² Član 203 stav 1 tačka 1 Ustava. Novi Ustav je postavio strožiji uslov povećavanjem broja potpisa sa 100 000 na 150 000 birača.

¹³ Član 203 stav 8 Ustava.

¹⁴ Član 204 Ustava.

¹⁵ Član 203 stav 4 Ustava.

¹⁶ Član 203 stav 1 Ustava.

2. Zakonodavna aktivnost (usvajanje i primena zakona)

Zakonodavna aktivnost spada u poslove državne vlasti na kojima se angažuje više organa državne vlasti sa različitim sadržajem i kvalitetom ovlašćenja. Forma u kojoj se realizuje najveći deo zakonodavne aktivnosti jesu akti koje usvaja Narodna skupština. Od ovog osnovnog pravila postoji i izuzetak kada se zakonodavna aktivnost realizuje u formi uredbi sa zakonskom snagom.

a) Akti Narodne skupštine

a) U ustavnom sistemu Srbije Narodna skupština je *nosilac zakonodavne vlasti*.¹⁷ Zakonodavna delatnost i zakonodavni postupak nisu detaljno regulisani u Ustavu. Predmet regulative su samo najvažnija pitanja zakonodavne delatnosti i zakonodavnog postupka: zakonodavna inicijativa,¹⁸ proglašenje zakona,¹⁹ zakonodavni veto,²⁰ posebna većina koja se zahteva za usvajanje pojedinih zakona,²¹ objavljivanje zakona,²² stupanje na snagu zakona,²³ *vacatio legis* i uslovi pod kojima je moguće odstupiti od ovog pravila.²⁴

U vezi sa aktivnostima Narodne skupštine u zakonodavnom postupku Ustav uređuje dva osnovna pitanja: subjekte zakonodavne inicijative i većinu potrebnu za usvajanje zakona. Podnošenjem predloga zakona *ovlašćeni subjekti* (poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine i najmanje 30 000 birača,²⁵ a Zaštitnik građana i Narodna banka samo u oblastima u kojima se prostiru njihove nadležnosti²⁶) pokreću zakonodavni postupak. Najveći broj zakona Narodna skupština *usvaja glasovima više od polovine narodnih poslanika*, uz uslov da sednici Narodne skupštine prisustvuje većina poslanika.²⁷ Od ovog opšteg pravila propisana su odstupanja. To su slučajevi kada Ustav za usvajanje zakona propisuje

¹⁷ Član 98 Ustava.

¹⁸ Član 107 stavovi 1 i 2 Ustava.

¹⁹ Član 113 Ustava.

²⁰ Član 113 stav 2 Ustava.

²¹ Član 105 stav 3 i član 105 stav 2 tačke 4 i 8 Ustava.

²² Član 196 stav 1 Ustava.

²³ Član 196 stav 4 Ustava.

²⁴ Član 196 stav 4 Ustava dopušta mogućnost odstupanja od opšteg ustavnog pravila da zakon, ili drugi opšti akt, stupi na snagu i pre proteka *vacatio legis* – a od 8 dana od dana objavljivanja *ako za to postoje naročito opravdani razlozi, utvrđeni prilikom njihovog donošenja*.

²⁵ Član 107 stav 1 Ustava.

²⁶ Član 107 stav 2 Ustava.

²⁷ Član 105 stav 1 Ustava.

*nadpolovičnu većinu ukupnog broja poslanika*²⁸ (npr. zakoni o referendumu i narodnoj inicijativi, budžetu, ljudskim i manjinskim pravima, teritoriji autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, potvrđivanju međunarodnih ugovora, poveravanju autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedinih pitanja iz nadležnosti Republike). Sva druga pitanja zakonodavnog postupka koji se odvija u Narodnoj skupštini bliže uređuje Poslovnik o radu Narodne skupštine i Zakon o Narodnoj skupštini.²⁹

Na sadržaj, dinamiku i plan zakonodavne delatnosti Narodne skupštine utiče nekoliko činilaca među kojima posebno: obaveze koje neposredno slede iz Ustava; obaveze usklađivanja zakona i drugih propisa sa novim Ustavom koje propisuje Zakon za sprovođenje Ustava; usaglašavanje zakona sa potvrđenim međunarodnim ugovorima; obaveze koje proističu iz programa Vlade za koji je Vlada dobila podršku u Narodnoj skupštini.

Kako Srbija još nije potpisala sporazum o pridruživanju EU na sadržaj, dinamiku i plan zakonodavne delatnosti još uvek ne utiču neposredno faktori vezani za proces pridruživanja EU, premda se prilikom pripreme i izrade zakona u nadležnim službama vrši sertifikacija sa stanovišta implementacije prihvaćenih međunarodnih obaveza i komplementarnosti sa pravom EU.

b) Prema Ustavu *predsednik Republike* nema pravo da predlaže zakone. U skladu sa pozicijom u ustavnom sistemu on ima druga prava u zakonodavnom postupku i ulogu u zakonodavnoj aktivnosti u skladu sa oblikom parlamentarnog sistema u kome šef države *izražava državno jedinstvo*³⁰ i nema samo reprezentativne nadležnosti.

U zakonodavnoj delatnosti predsednik Republike učestvuje u postupku koji sledi nakon usvajanja zakona. On *donosi ukaz o proglašenju zakona* u roku koji je određuje Ustav³¹ (7 dana za zakone koji su usvojeni u hitnom postupku, a 15 dana za zakone usvojene u redovnom postupku). Predsednik Republike, međutim, nije i jedini ustavni organ koji ima pravo da donese ukaz o proglašenju zakona. Izuzetno, ukaz o proglašenju zakona može, pod ustavom utvrđenim uslovima, doneti i predsednik Narodne skupštine.³²

²⁸ Član 105 stav 3 i član 105 stav 2 tačke 4 i 8 Ustava.

²⁹ U momentu pisanja rada još uvek nije bio usvojen, a novi Ustav propisuje njegovo donošenje.

³⁰ Član 111 Ustava.

³¹ Član 113 stav 1 Ustava.

³² Predsednik Narodne skupštine donosi ukaz o proglašenju zakona ako to ne učini predsednik Republike. Član 113 stav 4 Ustava.

Ukaz o proglašenju zakona je akt deklaratorne prirode. U njemu se navodi naziv zakona, organ koji ga je doneo, sednica na kojoj je usvojen i datum kada je sednica održana. Činjenica da u ustavnom sistemu Srbije nema premapotpisa, sa jedne strane, i pravo zakonodavnog veta, sa druge strane, govorili bi u prilog zaključku da prava predsednika Republike u zakonodavnom postupku nisu samo protokolarnе prirode.

Predsednik Republike ima pravo *suspenzivnog veta*. Pre proglašenja zakona on može vratiti zakon Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje. Ustav obavezuje predsednika Republike da, *u pismenoj formi, obrazloži*³³ zašto vraća zakon Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje. Imajući u vidu kvalitete i prirodu ove ustavne obaveze moglo bi se reći da je to specifičan instrument iniciranja svojevrstne prethodne kontrole ustavnosti zakona, jer upravo nesaglasnost zakona sa Ustavom može biti razlog da se on vrati na ponovno odlučivanje. Ustavni sistem Srbije poznaje prethodnu kontrolu ustavnosti od strane Ustavnog suda, ali samo poslanici imaju pravo pokretanja postupka prethodne ocene ustavnosti.³⁴ U prilog zaključku da kompetencije predsednika Republike u vezi sa proglašenjem zakona nisu samo nominalne, već da uključuju mogućnost ocene ustavnosti govori i njegovo pravo da *pokrene postupak naknadne kontrole ustavnosti*³⁵ zakona. Ako Narodna skupština usvoji zakon strožijom većinom glasova,³⁶ a predsednik Narodne skupštine ga proglasi, predsednik Republike može, pred Ustavnim sudom, pokrenuti postupak ocene ustavnosti zakona na čiju neustavnost je pismeno upozorio Narodnu skupštinu zahtevajući ponovno odlučivanje o zakonu.

Ako Narodna skupština, većinom ukupnog broja poslanika, usvoji zakon koji je Predsednik Republike vratio na ponovno odlučivanje, on je *dužan da proglasi zakon*.³⁷ Ako to ne učini može *odgovarati za povredu Ustava*,³⁸ a *ukaz o proglašenju zakona*, u tom će slučaju *doneti predsednik Narodne skupštine*.³⁹

³³ Član 1143 stav 1 Ustava.

³⁴ Član 169 Ustava.

³⁵ Član 168 stav 1 Ustava.

³⁶ U vezi sa većinom glasova koja se zahteva prilikom ponovnog odlučivanja o zakonu koji je predsednik Republike vratio Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, ustavne odredbe su nepotpune. Ustav nalaže strožiju većinu (apsolutna većina) prilikom ponovnog glasanja o zakonu, samo za zakone koji se usvajaju prostom većinom glasova narodnih poslanika, ali ne propisuje strožiju i za zakone koji se primarno usvajaju apsolutnom većinom glasova (uporediti član 113 stav 2 sa članom 105 stav 2 tačka 4 i članom 105 stav 3 tačke 1 do 7 Ustava).

³⁷ Član 113 stavovi 2 i 3 Ustava.

³⁸ Član 118 stav 1 Ustava.

³⁹ Član 113 stav 4 Ustava.

c) *Vlada* ima zadatak da *predlaže zakone*.⁴⁰ Ovaj posao Vlade proističe iz njene najvažnije, ustavom utvrđene nadležnosti da *utvrđuje i vodi politiku*,⁴¹ jer su zakoni instrumenti pomoću kojih se politika vodi. Priprema zakona je složen posao jer od Vlade zahteva organizovanje i koordiniranje aktivnosti ministarstava koja, svako u okviru svog resora, rade na pripremi zakona. Vlada mora voditi računa da sadržaj zakona izražava njenu politiku i da dinamika zakonodavne politike sledi one prioritete koji su definisani u programu Vlade. Otuda poseban status Vlade u zakonodavnoj delatnosti i ovlašćenja koja su po sadržaju i kvalitetu drugačija, a po obimu veća u odnosu na druge ovlašćene predlađače. Ona *daje mišljenje o predlozima* kada potiču od drugih predlagača.⁴² Najzad, Vlada kao *nosilac izvršne vlasti*⁴³ raspolaže i instrumentima za izvršenje zakona. Ona *donosi uredbе i druge akte radi izvršavanja zakona*⁴⁴ i ima generalno ustavno ovlašćenje da, na osnovu samog Ustava, *donosi uredbе za izvršenje zakona*. Uvid u izvršenje zakona omogućuje Vladi informacije o problemima u njihovoj primeni što može biti podsticaj za izmenu zakona.

b) Uredbodavno zakonodavstvo (zakonodavstvo pomoću uredbi)

U ustavnom sistemu Srbije *nema instituta delegiranog zakonodavstva* niti po osnovu generalnog ustavnog pravila koje ovlašćuje Vladu da donosi uredbе sa zakonskom snagom, niti po osnovu Ustavom ustanovljenog prava Narodne skupštine da, pod Ustavom utvrđenim uslovima, ovlasti Vladu da svojim uredbama reguliše zakonsku materiju.

Ustav jedino dopušta mogućnost, ukoliko su ispunjeni Ustavom propisani uslovi i u postupku koji je propisan Ustavom, da Vlada u vreme *vanrednog stanja* svojim *uredbama propisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava*.⁴⁵ Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava mogu se propisati uredbom Vlade, samo ako *Narodna skupština ne može da se sastane*. Za punovažnost ovih uredbi zahteva se *supotpis predsednika Republike*, što pokazuje da Vlada ne može da ih donosi samostalno. Ustav nalaže i obavezu podnošenja uredbi koje propisuju mere odstupa-

⁴⁰ Član 123 stav 1 tačka 4 i član 3 Zakona o Vladi (Službeni glasnik Republike Srbije br. 55/2005 i 71/2005).

⁴¹ Član 123 stav 1 tačka 1 Ustava i član 2 Zakona o Vladi.

⁴² Član 123 stav 1 tačka 4 Ustava.

⁴³ Član 122 Ustava i član 1 Zakona o Vladi.

⁴⁴ Član 123 stav 1 tačka 3 Ustava i član 2 stav 2 Zakona o Vladi.

⁴⁵ Član 200 stav 6 Ustava.

nja od ljudskih i manjinskih prava na *potvrdu Narodnoj skupštini* u roku od 48 sati od donošenja uredbe, odnosno čim Narodna skupština bude u mogućnosti da se sastane.⁴⁶ Ustav propisuje ograničenja i u pogledu sadržaja uredbi o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. Odstupanja su dopuštena samo *u obimu koji je neophodan*.⁴⁷ Odstupanja ne smeju dovesti do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla.⁴⁸ Režim odstupanja nije dopušten za apsolutno zaštićena prava koja Ustav taksativno navodi.⁴⁹ Uredbe Vlade o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja imaju ograničeno vremensko dejstvo. Ako ih Narodna skupština ne potvrdi one *prestaju da važe* u roku od 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja,⁵⁰ odnosno, na osnovu opšte ustavne norme, prestaju da važe sa prestankom vanrednog ili ratnog stanja.⁵¹

3. Vođenje politike – oblasti, instrumenti i subjekti

Kompetencije organa vlasti vezane za vođenje politike biće analizirane u oblastima spoljne politike, bezbednosti, budžetske politike i evropskih integracija.

a) Vođenje spoljne politike

Formulisanje i vođenje spoljne politike je državna aktivnost u kojoj sudeluju Narodna skupština, Vlada i predsednik Republike, svako u okviru svojih nadležnosti i u skladu sa njima. Spoljna politika (*međunarodni položaj, odnosi sa drugim državama i međudržavnim organizacijama*) je nadležnost Republike i organa centralne vlasti.⁵² U ostvarivanju spoljne politike učestvuju i *autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave*. One saraduju sa odgovarajućim teritorijalnim i lokalnim zajednicama drugih država, u okviru spoljne politike Republike Srbije i uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Republike Srbije.⁵³

⁴⁶ Član 200 stav 9 Ustava.

⁴⁷ Član 202 stav 1 Ustava.

⁴⁸ Član 202 stav 2 Ustava.

⁴⁹ Član 202 stav 4 Ustava.

⁵⁰ Član 200 stav 9 Ustava.

⁵¹ Član 202 stav 3 Ustava.

⁵² Član 97 stav 1 tačka 1 Ustava.

⁵³ Član 181 Ustava.

a) U skladu sa načelima na kojima počiva spoljna politika⁵⁴ i u skladu sa statusom međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u pravnom sistemu Srbije,⁵⁵ Narodna skupština *potvrđuje međunarodne ugovore kada zakon propisuje obavezu njihovog potvrđivanja*.⁵⁶ O ratifikaciji međunarodnih ugovora Narodna skupština odlučuje većinom ukupnog broja poslanika. Među nadležnostima Narodne skupštine Ustav *ne navodi zaključenje već samo potvrđivanje međuna-rodnih ugovora*, ali u odredbi kojom propisuje većinu potrebnu za donošenje odluke eksplicitno navodi i *zaključenje i potvrdu* međunarodnih ugovora.⁵⁷

b) *Vlada* takođe raspolaže ovlašćenjem da *zaključuje međuna-rodne ugovore*, uz uslov da sadržaj međunarodnog ugovora ne zadire u kompetencije zakonodavne vlasti. Pravo da zaključuje međunarodne ugovore zasnovano je na generalnom ustavnom ovlašćenju Vlade da *utvrđuje i vodi politiku* na osnovu i u okviru Ustava i zakona.⁵⁸ Ustav ne precizira da li ovlašćenja Vlade u ovom domenu uključuju samo unutrašnju ili i spoljnu politiku. Ustavna norma je opšta pa bi se stoga moglo razumeti da uključuje kako unutrašnju tako i spoljnu politiku. Poslove vezane za vođenje spoljne politike operativno vodi i Ministarstvo spoljnih poslova i druga ministarstva u okviru svojih nadležnosti. Ministarstvo spoljnih poslova⁵⁹ obavlja poslove državne uprave koji se, između ostalog, odnose na *spoljnu politiku, učešće u zaključivanju, ratifikovanju i primeni međunarodnih ugovora, praćenje međunarodnih odnosa* i dr. Ministarstvo odbrane⁶⁰ ostvaruje međunarodnu saradnju u oblasti odbrane i vojne saradnje; Ministarstvo unutrašnjih poslova⁶¹ ostvaruje međuna-rodnu saradnju u oblasti

⁵⁴ Član 16 stav 1 Ustava propisuje da *spoljna politika Republike Srbije počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava*.

⁵⁵ Član 16 stav 2 Ustava propisuje da su *opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju*.

⁵⁶ Član 99 stav 1 tačka 4 Ustava. U vreme rada na rukopisu Srbija nije, na osnovu novog Ustava usvojila zakon koji bliže reguliše ovu materiju, već je shodno primenjivan Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora usvojen još 1978. godine u vreme kada je Jugoslavija bila federacija. Kada je, nakon referenduma u Crnoj Gori, maja 2006. godine, prestala da postoji Državna zajednica Srbija i Crna Gora, zakon je primenjivan na osnovu Ustavne povelje, koja je državama članicama dala mogućnost da primenjuju savezni zakon do donošenja odgovarajućeg zakona.

⁵⁷ Uporediti član 99 stav 1 tačku 4 sa članom 105 stav 3 tačku 6 Ustava.

⁵⁸ Član 123 stav 1 tačka 1 Ustava i član 2 stav 1 Zakona o Vladi.

⁵⁹ Član 3 Zakona o ministarstvima.

⁶⁰ Član 4 Zakona o Vladi.

⁶¹ Član 5 Zakona o Vladi.

unutrašnjih poslova uključiv i međunarodnu pomoć; Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja⁶² obavlja poslove državne uprave vezane za spoljnu trgovinu, predlaže i sprovodi mere u oblasti ekonomskih odnosa sa inostranstvom, zaključuje i prati primenu međunarodnih trgovinskih ugovora i dr.

c) Deo poslova u oblasti spoljne politike obavlja predsednik Republike. On *predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu*⁶³ i obavlja protokolarne poslove u oblasti spoljne politike: *prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika*,⁶⁴ a na predlog Vlade ukazom *postavlja i opoziva ambasadore*.⁶⁵ Ustav ne definiše bliže sadržaj ovlašćenja koja predsednik Republike obavlja predstavljajući Srbiju u inostranstvu, ali to može biti propisano zakonom o predsedniku Republike⁶⁶ čije usvajanje Ustav nalaže. Ovlašćenja predsednika Republike da postavlja i razrešava ambasadore su ograničena. On ne uživa samostalnost prilikom odlučivanja o postavljanju i razrešenju ambasadora, već postupa na predlog Vlade. Ali u ustavnom sistemu Srbije nema instituta premapotpisa, pa je moguće pretpostaviti da predsednik Republike odbije predlog Vlade, što bi govorilo u prilog zaključku da ovo ovlašćenje šefa države ipak nije samo protokolarne prirode. U Ustavu nedostaje i pravilo o tome kako se postupa u slučaju da predsednik Republike ne prihvati predloge koje je podnela Vlada.

b) Nacionalna bezbednost

Odlučivanje o nacionalnoj bezbednosti i odgovornost za odluke donete u situaciji kada je ugrožen ustavni poredak je u rukama organa centralne vlasti, uz odlučujuću ulogu Narodne skupštine.⁶⁷ Među oblastima u kojima se prostire nadležnost Republike su i odbrana i bezbednost Republike Srbije i njenih građana; mere za slučaj vanrednog stanja; zaštita suverenosti, nezavisnosti, teritorijalne celovitosti i bezbednosti.⁶⁸ Ustav

⁶² Član 10 stav 2 Zakona o Vladi.

⁶³ Član 112 stav 1 tačka 1 Ustava.

⁶⁴ Član 112 stav 1 tačka 6 Ustava.

⁶⁵ Član 112 stav 1 tačka 5 Ustava.

⁶⁶ Član 121 Ustava.

⁶⁷ Šire o vanrednom stanju videti: dr M. Pajvančić *Vanredno stanje u ustavnom sistemu Srbije*, referat za VII Svetski Kongres Međunarodnog udruženja za Ustavno pravo, Atina 2007. WWW. [http // enelsyn](http://enelsyn); dr M. Pajvančić *Odluka o proglašenju vanrednog stanja*, Glasnik advokatske komore Vojvodine br. 6/ 2004. str. 215 – 226; dr M. Pajvančić *Ustavnost vanrednog stanja*, Zbornik *Ustavnost i vladavina prava*, Beograd, 2000. str. 435 – 481; dr M. Pajvančić *Ustavni sistem vanredne prilike*, Republika, br. 115/1995. str. 7 – 12.

⁶⁸ Član 97 stav 1 tačke 1 i 4 Ustava.

razlikuje ratno⁶⁹ i vanredno stanje⁷⁰ ali definiše samo vanredno stanje kao *javnu opasnost koja ugrožava opstanak države ili građana*.⁷¹

a) Odlučivanje o najvažnijim pitanjima nacionalne bezbednosti je nadležnost *Narodne skupštine*. Kao najviše predstavničko telo ona *odlučuje o ratu i miru, proglašava ratno i vanredno stanje*⁷² U vezi sa ovim pravom Narodne skupštine beležimo još jednu od kontradiktornosti u Ustavu Srbije. Prilikom regulisanja većine potrebne za usvajanje ovih odluka Ustav eksplicitno navodi samo većinu potrebnu za donošenje *odluke o proglašenju i ukidanju vanrednog stanja*⁷³ kao i *odluke kojom se za još 90 dana produžava vremensko dejstvo odluke o vanrednom stanju*.⁷⁴ Odluku donosi većina ukupnog broja poslanika. Odluka o proglašenju rata u ovom kontekstu se ne pominje. Za usvajanje *odluke o proglašenju rata* Ustav ne propisuje kvalifikovanu većinu ma kako paradoksalno zvučalo. Odluka o proglašenju rata se donosi primenom opšteg pravila prema kome Narodna skupština odlučuje prostom većinom (većina prisutnih poslanika uz uslov da sednici prisustvuje većina poslanika).⁷⁵ S obzirom da Ustav razlikuje rat i vanredno stanje postoje i razlike u obimu i kvalitetu ovlašćenja Narodne skupštine. One se ogledaju u vremenskom dejstvu odluka o proglašenju vanrednog stanja i rata. Vremensko dejstvo odluke o proglašenju vanrednog stanja ograničeno je Ustavom na najviše 90 dana i može biti produženo još 90 dana,⁷⁶ dok odluka o proglašenju rata nije vremenski ograničena.

Narodna skupština *odlučuje o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja ili rata*⁷⁷ pod uslovima i uz ograničenja propisana Ustavom. Mere odstupanja mogu biti propisane samo u *obimu koji je neophodan*.⁷⁸ One ne smeju dovesti do razlikovanja na osnovu *rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla*.⁷⁹ *Apsolutno zaštićena prava*⁸⁰ koja Ustav taksativno nabra-

⁶⁹ Član 201 Ustava.

⁷⁰ Član 200 Ustava.

⁷¹ Član 200 stav 1 Ustava.

⁷² Član 99 stav 1 tačka 5 Ustava.

⁷³ Član 105 stav 2 tačka 2 Ustava.

⁷⁴ Član 200 stav 2 Ustava.

⁷⁵ Član 105 stav 1 Ustava.

⁷⁶ Član 200 stav 2 Ustava.

⁷⁷ Član 200 stav 4 i član 201 stav 3 Ustava.

⁷⁸ Član 202 stav 1 Ustava.

⁷⁹ Član 202 stav 2 Ustava.

⁸⁰ Među ovim pravima su: dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti (član 23); pravo na život (član 24); nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (član 25); zabrana ropstva, položaja sličnog ropstvu i prinudnog rada (član 26); prava lica lišenog slobode (član 28); pravo na pravično suđenje (član 32); pravna sigurnost u kaznenom pravu (član 34); pravo na

ja izuzeta su od mogućnosti bilo kakvih odstupanja. Mere odstupanja imaju *ograničeno vremensko dejstvo* i prestaju da važe, po sili Ustava, sa prestankom vanrednog odnosno ratnog stanja.⁸¹ Ustav nalaže da se mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, ako ih nije usvojila Narodna skupština, podnesu na potvrdu Narodnoj skupštini. Ako su mere preduzete za vreme vanrednog stanja one se podnose na potvrdu u roku od 48 sati od donošenja, odnosno čim Narodna skupština bude u mogućnosti da se sastane,⁸² a mere propisane za slučaj rata podnose se na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane.⁸³ Vremensko dejstvo mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja ograničeno je na 90 dana, uz mogućnost produženja za još 90 dana,⁸⁴ dok vremensko dejstvo ovih mera za slučaj rata nije ograničeno.

Narodna skupština *usvaja strategiju odbrane*⁸⁵ i *odlučuje o upotrebi Vojske Srbije van granica Republike*.⁸⁶

O poziciji Narodne skupštine i njenoj ulozi za vreme vanrednog stanja i rata govore posebno ustavne odredbe koje nalažu da se Narodna skupština *sastane bez poziva*,⁸⁷ *zabranjuju raspuštanje Narodne skupštine* za vreme rata i vanrednog stanja,⁸⁸ *ponovo uspostavljaju punu nadležnost Narodne skupštine* koja je raspuštena⁸⁹ do okončanja rata odnosno vanrednog stanja.

b) Deo kompetencija *šefa države* obuhvata i poslove vezane za stanje o nacionalnoj bezbednosti. Predsednik Republike ne obavlja samostalno nadležnosti iz ove oblasti već zajedno sa Vladom i Narodnom skupštinom.

Predsednik Republike *komanduje Vojskom* u skladu sa zakonom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije.⁹⁰ To je tradici-

pravnu ličnost (član 37); pravo na državljanstvo (član 38); sloboda misli, savesti i veroispovesti (član 43); prigovor savesti (član 45); sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti (član 47); zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje (član 49); pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika (član 62); sloboda odlučivanja o rađanju (član 63); prava deteta (član 64) i prava na očuvanje posebnosti (član 78).

⁸¹ Član 202 stav 3 Ustava.

⁸² Član 200 stav 9 Ustava.

⁸³ Član 201 stav 5 Ustava.

⁸⁴ Član 200 stav 7 Ustava.

⁸⁵ Član 99 stav 1 tačka 9 Ustava.

⁸⁶ Član 140 Ustava.

⁸⁷ Član 106 stav 4 Ustava. Član 200 stav 3 Ustava vezuje ovo samo za vanredno stanje ne i za rat.

⁸⁸ Član 109 stav 4 Ustava. Član 200 stav 3 Ustava vezuje ovo samo za vanredno stanje ne i za rat.

⁸⁹ Član 109 stav 7 Ustava.

⁹⁰ Član 112 stav 2 Ustava.

onalno ovlašćenje šefa države, koje on obavlja nominalno. *Odlučivanje o statusnim i drugim pitanjima* profesionalnih pripadnika Vojske Srbije je u nadležnosti Ministarstva odbrane.⁹¹ U Srbiji je formiran *Savet za nacionalnu bezbednost* u čiji sastav ulaze predsednik Republike, predsednik i potpredsednici Vlade, ministri odbrane, policije, finansija. Ovo telo koordinira poslove vezane za nacionalnu bezbednost. Sve nadležnosti predsednika Republike vezane za komandovanje Vojskom i nacionalnu bezbednost u ovom trenutku nije moguće podrobnije sagledati, jer još nisu doneti ili nisu usklađeni sa Ustavom zakoni koji bliže uređuju ovu materiju (npr. Zakon o predsedniku Republike, Zakon o vojsci).

Kada Narodna skupština ne može da se sastane, predsednik Republike, zajedno sa predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine, *proglašava rat i vanredno stanje*⁹² i *utvrđuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava*,⁹³ a za vreme vanrednog stanja *supotpisuje uredbu Vlade o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava*.⁹⁴

c) U oblasti nacionalne bezbednosti *Vlada*, takođe, obavlja određene poslove. Najvažniji među njima vezani su za civilnu kontrolu nad oružanim snagama, koju Vlada ostvaruje u okviru ustavnih ovlašćenja koja se odnose na nadzor nad radom organa uprave za čiji rad je Vlada odgovorna Narodnoj skupštini.⁹⁵

Opšta ustavna pravila o *kontroli Vlade nad radom ministarstva*,⁹⁶ o *odgovornosti državne uprave* prema Vladi,⁹⁷ o *odgovornosti ministara* za svoj rad i stanje u oblasti delokruga ministarstva prema Vladi i Narodnoj skupštini,⁹⁸ primenjuju se i na resor odbrane. Pravo kontrole rada državne uprave uključuje i pravo Vlade da, pod uslovima propisanim zakonom,⁹⁹ sama donese propis ukoliko to nadležni organ državne uprave ne učini; pravo da *poništava i ukida propise državne uprave* koji su suprotni zakonu ili propisu Vlade¹⁰⁰ kao i pra-

⁹¹ Član 4 Zakona o ministarstvima.

⁹² Član 201 stav 2 i član 200 stav 5 Ustava.

⁹³ Član 201 stav 4 Ustava.

⁹⁴ Član 200 stav 6 Ustava.

⁹⁵ Član 7 stav 2 Zakona o Vladi.

⁹⁶ Član 123 stav 1 tačka 5 propisuje da *Vlada usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom*.

⁹⁷ Član 136 stav 1 Ustava.

⁹⁸ Član 125 stav 3 Ustava.

⁹⁹ Član 8 stav 2 Zakona o Vladi navodi sledeće uslove *mogućnost izazivanja štetnih posledica po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti*.

¹⁰⁰ Član 8 stav 3 Zakona o Vladi.

vo predsjednika Vlade da *zatraži od Narodne skupštine razrešenje ministra*.¹⁰¹ Ministar odgovara ne samo za sprovođenje politike i programa Vlade već i *za odluke ili mere koje je doneo ili propustio da donese ili preduzme, kao i za izvršavanje obaveznih uputstava i posebnih zaduženja koja mu je odredio predsjednik Vlade*.¹⁰²

Kada nastupe okolnosti koje ugrožavaju nacionalnu bezbednost, zbog čega se proglašava vanredno stanje, nadležnosti Vlade i njenog predsjednika uključuju: Prvo, pravo predsjednika Vlade da, u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane, zajedno sa predsjednikom Republike i predsjednikom Narodne skupštine *proglasi vanredno stanje*.¹⁰³ Drugo, pravo Vlade da, u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane, uredbom koju supotpisuje predsjednik Republike, *propíše mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava*, uz obavezu da ovu uredbu podnese na potvrdu Narodnoj skupštini u roku od 48 časova od donošenja, ili kada Narodna skupština bude u mogućnosti da se sastane.¹⁰⁴ Vladine mere za vreme vanrednog stanja su vremenski ograničene. One prestaju da važe nakon 24 časa od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja.

Nadležnosti Vlade u slučaju rata, što je takođe oblik ugrožavanja nacionalne bezbednosti obuhvataju: Prvo, pravo predsjednika Vlade da, u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane, zajedno sa predsjednikom Republike i predsjednikom Narodne skupštine *proglasi ratno stanje*.¹⁰⁵ Drugo, pravo predsjednika Vlade da, u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane, zajedno sa predsjednikom Republike i predsjednikom Narodne skupštine, utvrdi mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, u granicama koje Ustav dopušta i izuzimajući apsolutno zaštićena prava.¹⁰⁶ Ove mere se podnose na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane, a prestaju da važe sa prestankom ratnog stanja.

Kada je ugrožena nacionalna bezbednost i u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane, odgovornost za odlučivanje u takvim okolnostima preuzimaju zajednički predsjednik Vlade, predsjednik Republike i predsjednik Narodne skupštine.

¹⁰¹ Član 133 stav 3 Ustava.

¹⁰² Član 14 stav 3 Zakona o Vladi.

¹⁰³ Član 200 stav 5 Ustava.

¹⁰⁴ Član 200 stavovi 6 i 9 Ustava.

¹⁰⁵ Član 201 stav 2 Ustava.

¹⁰⁶ Član 201 stav 4 i član 202 Ustava.

c) Budžetska politika

Ustav propisuje da *Republika, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave imaju budžete*. U budžetu su prikazani prihodi i rashodi kojima se finansiraju njihove nadležnosti.¹⁰⁷ Zakonodavcu je delegirano pravo da utvrdi *rokove u kojima budžet mora biti usvojen* kao i da propiše *način privremenog finansiranja*.¹⁰⁸ Nadzor nad izvršavanjem svih budžeta poveren je *Državnoj revizorskoj instituciji*¹⁰⁹ kao samostalnom i najvišem državnom organu revizije javnih sredstava u Republici, koji je pod nadzorom Narodne skupštine i odgovara joj za svoj rad. Narodna skupština razmatra predlog završnog računa budžeta tek kada o tome pribavi mišljenje Državne revizorske institucije.¹¹⁰

U skladu sa ustavnim načelom socijalne pravde Ustav definiše *obaveze države u socijalnoj sferi* za koje se materijalna sredstva obezbeđuju u budžetu. Obaveze koje država preuzima su npr. *staranje o socijalnoj sigurnosti penzionera*,¹¹¹ *zdravstvena zaštita koja se alimentira iz javnih prihoda* za decu, trudnice, majke tokom porodijskog odsustva, samohrane roditelje sa decom do sedme godine i stare;¹¹² *socijalna zaštita građanima i porodicama*¹¹³ kojima je potrebna pomoć društva radi savladavanja socijalnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba i dr. Način na koji je u Ustavu definisano pravo na socijalnu zaštitu izaziva dileme u pogledu subjekata na koje se to pravo odnosi. Dilema je da li pravo uživa svaki *građanin* i njegova porodica¹¹⁴ ili samo *zaposleni* i njegova porodica.¹¹⁵

Za monetarnu politiku u Republici Srbiji odgovara *Narodna banka*. Narodna banka¹¹⁶ je centralna banka. Njenim radom rukovodi guverner koga bira (i razrešava) Narodna skupština.¹¹⁷ Ustav garantuje samostal-

¹⁰⁷ Član 92 stav 1 Ustava.

¹⁰⁸ Član 92 stav 2 Ustava.

¹⁰⁹ Član 96 Ustava.

¹¹⁰ Član 92 stav 3 Ustava.

¹¹¹ Član 70 stav 2 Ustava.

¹¹² Član 68 stav 2 Ustava.

¹¹³ Član 69 Ustava.

¹¹⁴ Član 69 stav 1 Ustava.

¹¹⁵ Član 69 stav 2 Ustava.

¹¹⁶ O Narodnoj banci se donosi zakon koji bliže uređuje njene nadležnosti, organizaciju i način rada (član 95 stav 3 Ustava).

¹¹⁷ Član 99 stav 2 tačka 4 i član 105 stav 1 tačka 14 Ustava. Nedoslednost u Ustavu beleži se i u vezi sa izborom rukovodećih tela Narodne banke. Među nadležnostima Narodne skupštine ne navodi se pravo da bira Savet guvernera, već samo pravo da bira i razrešava guvernera, dok se pri regulisanju načina odlučivanja u Narodnoj skupštini navodi, pored izbora i razrešenja guvernera, i Savet guvernera.

nost Narodne banke, ali i odgovornost za rad pred Narodnom skupštinom koja nadzire njen rad.¹¹⁸

d) Evropske integracije

Za vođenje politike vezane za evropske integracione procese obrazuju se i posebna tela. Ovakva tela obrazovana su kako pri Vladi tako i u Narodnoj skupštini.

Vladino telo koje radi na poslovima evropskih integracija je *Kancelarija za evropske integracije*. Kancelarija za evropske integracije je osnovana uredbom Vlade¹¹⁹ kao *vladina služba*. Kancelarijom rukovodi direktor koga, na predlog predsednika Vlade, postavlja Vlada na period od pet godina. Direktor odgovara Vladi i predsedniku Vlade.

Poslovi koje obavlja Kancelarija odnose se na: strategiju pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji; praćenje i učešće u pripremama i pregovorima radi zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU i njegova primena; podsticanje i praćenje usklađivanja propisa republike Srbije s propisima i standardima EU i obaveštavanje EU i javnosti o tome; koordinaciju prevođenja zakonodavstva Srbije na engleski jezik; pružanje pomoći ministarstvima i posebnim organizacijama u usklađivanju propisa s propisima EU; praćenje izvršavanja obaveza koje ministarstva i posebne organizacije imaju u pridruživanju i pristupanju EU; usaglašavanje institucionalnih potencijala Republike Srbije i obrazovanja kadrova s potrebama pridruživanja i pristupanja EU; saradnju sa specijalizovanim pravnim institucijama; analizu ekonomskih aspekata usklađivanja s propisima i standardima EU; učešće u koordinaciji procesa programiranja tehničke pomoći EU; promociju aktivnosti u pridruživanju i pristupanju EU i saradnju sa specijalizovanim međunarodnim i domaćim ekonomskim institucijama. Kancelarija priprema i akte Vlade kojima Vlada nadzire, usmerava i usklađuje poslove ministarstava i posebnih organizacija vezane za pridruživanje i pristupanje EU kao i obaveštavanje javnosti o radu na pridruživanju i pristupanju EU.

U Narodnoj skupštini deluje *Odbor za evropske integracije* kao *stalno radno* telo. Odbor je formiran 2003. godine izmenom Poslovnika Narodne skupštine.¹²⁰ Odbor razmatra predloge zakona i drugih propisa sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima Evropske unije i Saveta Evrope; razmatra planove, programe, izveštaje i informacije o postupku

¹¹⁸ Član 95 stav 1 Ustava.

¹¹⁹ Službeni glasnik Republike Srbije br. 65/2006.

¹²⁰ Član 68 b Poslovnika Narodne skupštine, Službeni glasnik Republike Srbije br. 57/2003. godine.

stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji; prati ostvarivanje strategije pridruživanja; predlaže mere i pokreće inicijative za ubrzanje realizacije strategije pridruživanja u okviru nadležnosti koje u tom procesu pripadaju Narodnoj skupštini; predlaže mere za uspostavljanje opšteg nacionalnog sporazuma o strategiji pridruživanja evropskim integracijama; razvija međunarodnu saradnju sa odborima parlamenata drugih zemalja u cilju boljeg razumevanja pridruživanja i integracije u Evropsku uniju.

3. Saradnja organa vlasti u ostvarivanju dinamičkih kompetencija vlasti

Kako je za dinamičke kompetencije organa vlasti karakteristično da ih obavlja više organa vlasti, ali da su njihove uloge kao i sadržaj i kvalitet ovlašćenja različiti, važno pitanje za ostvarivanje dinamičkih kompetencija je svakako saradnja i koordinacija među organima vlasti prilikom obavljanja dinamičkih kompetencija.

a) *Saradnja predsednika Republike i Vlade* ogleda se, između ostalog, prilikom ostvarivanja nadležnosti predsednika Republike koje su vezane za imenovanja i postavljenja (npr. ambasadori, vojne starešine i sl.), dodelu odlikovanja i državnih priznanja, pomilovanje i dr.

Prilikom obavljanja ovih nadležnosti koje predstavljaju tradicionalne poslove šefa države, predsednik Republike saraduje sa drugim organima vlasti u prvom redu sa Vladom i vladinim institucijama, u čijim rukama je inicijativa i pravo da predlažu *imenovanje ambasadora, postavljanje i unapređenje vojnih starešina, pomilovanje*¹²¹ *osude-nika, dodelu odlikovanja*. Kapacitet i obim ovlašćenja predsednika Republike u ostvarivanju pomenutih nadležnosti nije lako odrediti, jer odsustvo premapotpisa u ustavnom sistemu Srbije govori u prilog tumačenju koje dopušta mogućnost da predsednik Republike odbije predlog Vlade.

Predsednik Republike ima pravo da *zatraži od Vlade da zauzme stav* o nekom pitanju iz njene nadležnosti.¹²² U tom slučaju Vlada je dužna da ga odmah obavesti o svom stavu.

¹²¹ Videti *Zakon o pomilovanju*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 49/1995 i 50/1995.

¹²² Član 41 stav 1 Zakona o Vladi. Upravo u vreme pisanja rada Predsednik Republike se, budući da je najavljen talas poskupljenja životnih namirnica i troškova života, zatražio od Vlade da obavesti javnost o merama koje namerava da preduzme kako bi se zaštitili materijalno i socijalno najugroženiji građani.

b) Saradnja Narodne skupštine i Vlade realizuje se, pre svega, u radu Narodne skupštine. Poslovnik Narodne skupštine reguliše oblike i način ostvarivanja ove saradnje u cilju planiranja i koordiniranja aktivnosti.¹²³

Pri razmatranju bilo kog pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine, predsednik Vlade ima pravo i dužnost da *predstavlja Vladu u Narodnoj skupštini*. Vlada određuje članove Vlade koji je, po pojedinom pitanju, predstavljaju u Narodnoj skupštini ili na sednici radnog tela (odbora). Poslovnik izričito propisuje da samo članovi Vlade mogu predstavljati Vladu na sednici Narodne skupštine ili odbora. Njihova ovlašćenja kada predstavljaju Vladu u radu Narodne skupštine ili njenih odbora, reguliše zakon. Na sednicama odbora Narodne skupštine mogu učestvovati i Vladini poverenici, koje odredi Vlada. Njihov je zadatak da daju stručna objašnjenja u vezi sa predlozima i materijalima koje Vlada dostavlja Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje. Uz predlog zakona ili dokumenta koji podnosi Narodnoj skupštini Vlada obaveštava Narodnu skupštinu i o svojim predstavnicima i poverenicima u vezi sa određenim zakonom ili dokumentom. Narodna skupština, pre svega njen predsednik, ima obavezu da *obaveštava Vladu o sednicama* koje planira i pitanjima koja će biti na dnevnom redu odbora ili plenarnog zasedanja. To je neophodno kako bi Vlada mogla da realizuje svoje obaveze prema Narodnoj skupštini.

Vlada obaveštava Narodnu skupštinu o svom radu, posebno o vođenju politike, izvršavanju zakona, propisa i opštih akata Narodne skupštine, ostvarivanju plana razvoja i prostornog plana i o realizaciji budžeta.¹²⁴ Vlada podnosi izveštaj Narodnoj skupštini kada ona to zahteva ili po sopstvenoj inicijativi, a najmanje jednom godišnje. Na predlog odbora, Narodna skupština može, bez pretresa, odlučiti da zatraži izveštaj o radu Vlade, kao i izveštaj o vođenju politike, izvršavanju zakona, propisa i opštih akata u određenoj oblasti. Odmah po prijemu izveštaja Vlade, predsednik Narodne skupštine ga dostavlja poslanicima radi upoznavanja. Izveštaj se razmatra na sednicama odbora. Na predlog odbora, Narodna skupština može odlučiti da se izveštaj razmotri i na plenarnoj sednici Narodne skupštine. Ostvarivanjem ovog vida saradnje, Narodna skupština ima mogućnost permanentnog uvida u rad Vlade.

c) Pored saradnje koja se ostvaruje realizacijom nadležnosti (npr. proglašenje zakona, predlaganje kandidata za određene funkcije, ostavka i razrešenje predsednika Republike) *saradnja Narodne skupštine i pred-*

¹²³ Članovi 189 do 193 i 213 Poslovnika Narodne skupštine.

¹²⁴ Član 213 stav 1 Poslovnika Narodne skupštine.

sednika Republike ostvaruje se i prilikom polaganja zakletve, koju predsjednik Republike polaže pred Narodnom skupštinom¹²⁵ kao i obaveštavanjem predsjednika Republike o održavanju sednica Narodne skupštine.¹²⁶ Predsednik Republike ima pravo da, po pozivu, prisustvuje sednici Narodne skupštine i da se obrati poslanicima.

d) *Saradnja Narodne skupštine i Ustavnog suda*¹²⁷ ostvaruje se u domenu zaštite ustavnosti i zakonitosti i u skladu sa nadležnostima svakoga od ovih organa. Ustavni sud *obaveštava Narodnu skupštinu o ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti* i problemima koji se u vezi sa tim javljaju. Ustavni sud dostavlja svoja mišljenja i ukazivanja na potrebu zakonodavnih reformi i preduzimanje drugih mera usmerenih na zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Narodna skupština razmatra obaveštenja, mišljenja i ukazivanja Ustavnog suda.¹²⁸ Svoje razmatranje Narodna skupština zaključuje prelaskom na dnevni red ili usvajanjem zaključaka. Ukoliko Narodna skupština usvoji zaključke ona o tome obaveštava Ustavni sud.

Poseban vid saradnje između Narodne skupštine i Ustavnog suda ostvaruje se u *postupku ocene ustavnosti zakona*.¹²⁹ Ustavni sud dostavlja Narodnoj skupštini predlog za ocenu ustavnosti zakona kada on potiče od ovlašćenih predlagača¹³⁰ kako bi ona mogla da odgovori na njega. Predlog za ocenu ustavnosti predsjednik Narodne skupštine dostavlja Zakonodavnom odboru¹³¹ koji ga razmatra u roku koji ne može biti kraći od 15 dana. Ako Zakonodavni odbor smatra da predlog za

¹²⁵ Član 177 Poslovnika Narodne skupštine.

¹²⁶ Član 184 Poslovnika Narodne skupštine. Predsednik Narodne skupštine obaveštava predsjednika Republike o održavanju sednica Narodne skupštine.

¹²⁷ Članovi 214 i 215 Poslovnika Narodne skupštine i članovi 62 do 65 Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 32/1991.

¹²⁸ Član 214 Poslovnika Narodne skupštine i član 62 Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka. Postupak prethodne ocene ustavnosti, kao novi institut ustavnog sistema Srbije, i saradnja Narodne skupštine i Ustavnog suda koja se uspostavlja tim povodom, u vreme pisanja rada, još nisu bili regulisani u skladu sa novim Ustavom

¹²⁹ Član 215 Poslovnika Narodne skupštine i član 64 Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka.

¹³⁰ Status ovlašćenog predlagača imaju organi državne vlasti, organi i organizacije kada ocene da su im prava ili interesi neposredno povređeni aktom čija se ustavnost osporava, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, grupa od najmanje 25 poslanika i Ustavni sud (član 168 stav 1 Ustava i član 4 Zakona o Ustavnom sudu i pravnom dejstvu njegovih odluka).

¹³¹ Zakonodavni odbor je stalno radno telo Narodne skupštine koje, u postupku donošenja zakona, razmatra formalnu usklađenost zakona sa Ustavom.

ocenu ustavnosti zakona ne treba prihvatiti, obaveštava Ustavni sud o svom stavu i razlozima na kojima se on temelji. Ako nađe da ima mesta preispitivanju osporenih zakonskih rešenja, predložiće Narodnoj skupštini da razmotri predlog za ocenu ustavnosti zakona kao i da donese zaključak kojim obavezuje Vladu ili nadležno ministarstvo da pripremi izmene zakona. U tom slučaju Narodna skupština može zatražiti od Ustavnog suda da, do određenog roka, zastane sa postupkom kako bi se izmenio ili dopunio osporeni zakon.

*Marijana Pajvančić, Ph. D., Full Professor
Novi Sad School of Law*

DYNAMIC COMPETENCES OF STATE GOVERNMENT

Abstract

This paper discusses the system of government in the new Serbian Constitution with regard to its dynamics in the parliamentary governmental system. The focus is on so – called dynamic competences in the constitutional system established by the new Serbian Constitution (the relationship between the government and the parliament, the share of competences between them, rules of parliamentary trust and responsibility, and tasks of the head of the state regarding governance and other fields). The dynamic tasks and competences are competences which are performed by several state bodies (parliament, government, head of the state, constitutional court) during certain phases of the life of the state. Special attention is in following areas: constitution-making proces and the enforcement of the Constitution; legislation; legislation by decrees; formation policy (external policy, nacional security, budget policy, european integration) and cooperation between parliament, government, head of the state and the constitutional court).