

**АРХИВ
ЗА
ПРАВНЕ
И
ДРУШТВЕНЕ
НАУКЕ**

2
БЕОГРАД
2024.

АРХИВ ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ
ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Основаан 1906.

ИЗДАЈЕ

Институт за политичке студије
Удружење правника Србије
Адреса: Добрињска 11, Београд; Крунска 74, Београд
Телефони: 011/3349-204; 011/2446-910
Е-mail Редакције: arhiv@ips.ac.rs

ISSN 0004-1270 УДК 34 Број 2/2024 Година 119

Главни и одговорни уредник

проф. др Владан ПЕТРОВ

Редакција

проф. др Владан ПЕТРОВ, проф. др Милош СТАНКОВИЋ,
проф. др Урош НОВАКОВИЋ, проф. др Валентина ЦВЕТКОВИЋ ЂОРЂЕВИЋ,
доц. др Ивана МИЉУШ, др Бојана ТОДОРОВИЋ, доц. др Мирослав ЂОРЂЕВИЋ,
проф. др Јелена ВУЧКОВИЋ, проф. др Вељко ТУРАЊАНИН, др Сања ШУЉАГИЋ,
Војислав БАЧАНИН, Ђорђе МАРКОВИЋ, Алекса ШКУНДРИЋ

Секретари часописа

Александар ЦВЕТКОВИЋ, Виктор СТАМЕНКОВИЋ

Савет

проф. др Миодраг ОРЛИЋ, академик АНУ РС Мирко ВАСИЉЕВИЋ,
проф. др Небојша ШАРКИЋ, проф. др Милан ЈОВАНОВИЋ, проф. др Драгор ХИБЕР,
проф. др Зоран ТОМИЋ, проф. др Милан ШКУЛИЋ, проф. др Саша БОВАН,
проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ, проф. др Добросав МИЛОВАНОВИЋ,
проф. др Бранко РАКИЋ, проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ,
проф. др Рената ТРЕНЕСКА ДЕСКОСКА, проф. др Драгутин АВРАМОВИЋ, проф.
др ГОРАН МАРКОВИЋ, проф. др Драгана КОЛАРИЋ,
проф. др Александар ГАЈИЋ, проф. др Јелена ЋЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ,
проф. др Ненад ТЕШИЋ, проф. др Балинт ПАСТОР, проф. др Гжегорж ПАСТУШКО,
проф. др Сретен ЈУГОВИЋ, проф. др Дарко СИМОВИЋ, проф. др Ана ПЕТРОВ,
проф. др Вања БАЈОВИЋ, проф. др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ,
проф. др Маја ЛУКИЋ РАДОВИЋ, проф. др Димитрије ЋЕРАНИЋ,
проф. др Јелена ЛОПИЧИЋ ЈАНЧИЋ, проф. др Сенад ГАНИЋ,
проф. др Емир ЋОРОВИЋ, др Милош СТАНИЋ, др Ђуро БОДРОЖИЋ,
др Боса НЕНАДИЋ, Катарина МАНОЈЛОВИЋ АНДРИЋ, Јелена ИВАНОВИЋ

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Прелом и штампа – Донат Граф, Гроцка

Тираж: 50

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати, било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење уредништва, нити установа у којима су аутори запослени.

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Established 1906.

PUBLISHERS

Institute for Political Studies
Lawyers Association of Serbia
Address: Dobrinjska 11, Belgrade; Krunska 74, Belgrade
Phones: 011/3349-204; 011/2446-910
E-mail: arhiv@ips.ac.rs

ISSN 0004-1270 UDK 34 No 2/2024 Year 119

Editor in chief

prof. dr Vladan PETROV

Editorial board

prof. dr Vladan PETROV, prof. dr Miloš STANKOVIĆ,
prof. dr Uroš NOVAKOVIĆ, prof. dr Valentina CVETKOVIĆ ĐORĐEVIĆ,
doc. dr Ivana MILJUŠ, dr Bojana TODOROVIĆ, dr Miroslav ĐORĐEVIĆ,
prof. dr Jelena VUČKOVIĆ, prof. dr Veljko TURANJANIN, dr Sanja ŠULJAGIĆ,
Vojislav BAČANIN, Đorđe MARKOVIĆ, Aleksa ŠKUNDRIĆ

Secretaries of editorial board

Aleksandar CVETKOVIĆ, Viktor STAMENKOVIĆ

Council

prof. dr Miodrag ORLIĆ, academician of ASA RS Mirko VASILJEVIĆ,
prof. dr Nebojša ŠARKIĆ, prof. dr Milan JOVANOVIĆ, prof. dr Dragor HIBER,
prof. dr Zoran TOMIĆ, prof. dr Milan ŠKULIĆ, prof. dr Saša BOVAN,
prof. dr Vladimir ČOLOVIĆ, prof. dr Dobrosav MILOVANOVIĆ,
prof. dr Branko RAKIĆ, prof. dr Bojan MILISAVLJEVIĆ,
prof. dr Renata TRENESKA DESKOSKA, prof. dr Dragutin AVRAMOVIĆ,
prof. dr GORAN MARKOVIĆ, prof. dr Dragana KOLARIĆ, prof. dr Aleksandar GAJIĆ,
prof. dr Jelena ČERANIĆ PERIŠIĆ, prof. dr Nenad TEŠIĆ, prof. dr Balint PASTOR,
prof. dr Gžgorž PASTUŠKO, prof. dr Sreten JUGOVIĆ, prof. dr Darko SIMOVIĆ, prof.
dr Ana PETROV, prof. dr Vanja BAJOVIĆ, prof. dr Marijana DUKIĆ MIJATOVIĆ, prof.
dr Maja LUKIĆ RADOVIĆ, prof. dr Dimitrije ČERANIĆ.
prof. dr Jelena LOPIČIĆ JANČIĆ, prof. dr Senad GANIĆ, prof. dr Emir ČOROVIĆ,
dr Miloš STANIĆ, dr Đuro BODROŽIĆ, dr Bosa NENADIĆ,
Katarina MANOJLOVIĆ ANDRIĆ, Jelena IVANOVIĆ

THE JOURNAL IS PUBLISHED QUARTERLY

Print – Donat Graf, Grocka

Circulation: 50

Papers published in this journal may not be printed, either in whole or in parts, without the consent of the publisher. The observations given in the articles are the personal views of their writers and do not express the opinion of the editorial board or the institutions where the authors are employed.

АРХИВ

ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

БРОЈ 2

ГОД. 119 СТР. 1–178

АПРИЛ – ЈУН 2024.

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

1. Бранко РАКИЋ, Миодраг САВОВИЋ – ДА ЛИ ЈЕ ДОПУШТЕНО УЧЕШЋЕ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ИЗБОРЕ.....9
2. Владимир МИКИЋ – POTENTIAL CONSTITUTIONAL DESIGNS FOR AN INDEPENDENT SCOTLAND.....41
3. Ања БЕЗБРАДИЦА – ПРОБЛЕМ ОБЈЕКТА ЛЕГИТИМИТЕТА У СОЦИОЛОШКО-ПРАВНИМ ИСТРАЖИВАЊИМА.....57
4. Снежана РАДОВАНОВИЋ – ДВА КОЛОСЕКА КРИВИЧНЕ ОДГОВОРНОСТИ НОСИЛАЦА НАЈВИШИХ ФУНКЦИЈА ВЛАСТИ (ПРЕДСЕДНИКА ДРЖАВЕ, ПРЕМИЈЕРА, МИНИСТАРА).....77
5. Немања ДАНИЛОВИЋ – РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНОГ РЕЖИМА СЛОБОДНЕ ПЛОВИДБЕ НА ДУНАВУ.....101

ПРИЛОЗИ

1. Владан ПЕТРОВ – О НЕОБИЧНОМ ДР ЈОВАНУ ЋИРИЋУ И ЗБОРНИКУ ПОСВЕЋЕНОМ ЊЕМУ.....123
2. Владан ПЕТРОВ – РЕЗОЛУЦИЈА О СРЕБРЕНИЦИ.....129

ПАРЛАМЕНТАРНА ХРОНИКА

1. Владан ПЕТРОВ – ОБУСТАВА ИЗБОРА: НОВИ АНТИУСТАВНИ ИЗУМ ОПОЗИЦИЈЕ.....131

ПРИКАЗИ

1. Дејан ЈОВИЋ – УВОД У ЈУГОСЛАВИЈУ (Давор ТРЛИН)..... 135
2. Милош ВАСОВИЋ – ПРИКАЗ КОНФЕРЕНЦИЈЕ: ОКРУГЛИ СТО „ОПОРЕЗИВАЊЕ У ИТ ИНДУСТРИЈИ (ОДРЖАНА НА ИНСТИТУТУ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО У БЕОГРАДУ 4. ЈУНА 2024. ГОДИНЕ).....141

ИЗ НАШЕ БАШТИНЕ

1. Миодраг ЈОВИЧИЋ – УСТАВ СФРЈ КАО НАЈВИШИ ОПШТИ ПРАВНИ АКТ..... 145

ARCHIVE

FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

№ 2

APRIL – JUNE 2024.

YEAR 119 PAGE 1-178

CONTENTS

ARTICLES

1. Branko RAKIĆ, Miodrag SAVOVIĆ – IS THE PARTICIPATION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE PARLIAMENTARY ELECTION CAMPAIGN PERMISSIBLE.... 9
2. Vladimir MIKIĆ – POTENTIAL CONSTITUTIONAL DESIGNS FOR AN INDEPENDENT SCOTLAND..... 41
3. Anja BEZBRADICA – THE PROBLEM OF THE LEGITIMACY OBJECT IN SOCIO–LEGAL RESEARCH..... 57
4. Snežana RADOVANOVIĆ – TWO LEVELS OF CRIMINAL RESPONSIBILITY OF THE HEAD OFFICIALS IN THE STATE (HEAD OF STATE, PRIME MINISTER, MINISTERS)..... 77
5. Nemanja DANILOVIĆ – THE DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL REGIME OF FREE NAVIGATION ON THE DANUBE..... 101

NOTES

1. Vladan PETROV – ON THE UNUSUAL DR. JOVAN ĆIRIĆ AND THE COLLECTION DEDICATED TO HIM..... 123
2. Vladan PETROV – RESOLUTION ON SREBRENICA..... 129

PARLIAMENTARY CHRONICLE

1. Vladan PETROV – SUSPENSION OF ELECTIONS: A NEW UNCONSTITUTIONAL INVENTION OF THE OPPOSITION..... 131

BOOK AND CONFERENCES REVIEWS

1. Dejan JOVIĆ – INTRODUCTION TO YUGOSLAVIA (Davor TRLIN)..... 135
2. Miloš VASOVIĆ – REVIEW OF THE CONFERENCE: ROUND TABLE “TAXATION IN THE IT INDUSTRY” (HELD AT THE INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW IN BELGRADE ON JUNE 4, 2024)..... 141

FROM OUR HERITAGE

1. Miodrag JOVIČIĆ – THE CONSTITUTION OF THE SFRY AS THE HIGHEST GENERAL LEGAL ACT..... 145

Бранко РАКИЋ*
Правни факултет
Универзитет у Београду

УДК 342.53(497.11)
DOI: 10.5937/adpn2402009R
Оригинални научни рад

Миодраг САВОВИЋ**
Институт за упоредно право
Београд

ДА ЛИ ЈЕ ДОПУШТЕНО УЧЕШЋЕ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ИЗБОРЕ

Сажетак

Сврха увођења функционерске кампање у изборно законодавство је обезбеђивање једнаких шанси за све учеснике изборног процеса уз поштовање начела фер и слободних избора. Једна од најчешћих недоумица у вези са овим је везана за учешће председник Републике у изборној кампањи. Поставља се питање да ли шеф државе који је „председник свих грађана“ има право да у току трајања изборне кампање учествује у активностима које су усмерене на оне радње које доприносе давању подршке одређеној политичкој опцији и промовисању њених идеја и кандидата, и које су у функцији постизања политичких циљева конкретне политичке партије, коалиције или њених кандидата. И да ли се на тај начин доводи у питање непристрасност и интегритет избора и крише правила изборног законодавства.

Аутори анализирају постојеће домаће прописе који регулишу ову материју, али и међународне документе који уређују питања од значаја за права појединца као грађанина у остваривању његових људских права, међу којима су и она у вези са изборима. Поред тога, аутори су у више изборних процеса (избори 2020, 2022 и 2023 године) били чланови Надзорног

* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду. Електронска адреса аутора: branko@ius.bg.ac.rs; ORCID: 0009-0004-9551-2363.

** Аутор је стручни сарадник Института за упоредно право у Београду.

одбора за изборну кампању који је биран од стране Народне скупштине Србије, на ово питање посматрају и кроз праксу контроле Надзорног одбора у току изборног процеса.

Кључне речи: избори, функционерска кампања, сукоб интереса, председник државе, јавни ресурси

1. УВОД

Током трајања изборне кампање за парламентарне изборе 2023. године, Александар Вучић, који је председник Републике Србије, а који је, с друге стране, био носилац изборне листе Српске напредне странке и у том својству учествовао у изборној кампањи, учестало се појављивао у јавности, говорио у прилог Српске напредне странке и позивао грађане да гласају за ту, а не за опозиционе странке.

Поводом већег броја Вучићевих јавних наступа у току трајања изборне кампање, два члана Надзорног одбора за изборну кампању делегираних на предлог опозиционих политичких партија, поднели су Надзорном одбору више притужби тврдећи да је он током тих наступа прекршио забране и ограничења која важећи прописи постављају пред јавне функционере и да је злоупотребио своју председничку функцију да би ставио једну политичку групацију у привилегован положај у односу на ривалске политичке групације.

Грубо посматрано, а према њиховим речима, јавни наступи Александра Вучића се могу поделити на две групе. Једни су наступи на партијским промотивним скуповима СНС на којима је он ословљаван и најављиван као председник Републике, а и сам је током говора помињао то своје својство. Други, наступи у телевизијским емисијама у којима је он такође ословљаван и најављиван као председник Републике, а и сам је током говора помињао то своје својство, мада је током наступа рекао да он учествује у изборној кампањи СНС (саме те емисије нису биле непосредно скопчане са активностима председника Републике).

Према подносиоцима представки, Александар Вучић је током тих јавних наступа прекршио члан 111. Устава РС,¹ члан 1. Закона о председнику Републике,² члан 41. Закона о спречавању корупције³ и

¹ Службени гласник РС 98/2006.

² Службени гласник РС 111/2007.

³ Службени гласник РС 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021, 14/2022.

члан 50, став. 2. истог Закона, и на тај начин извршио кривична дела из чл. 128. и 359. Кривичног законика.⁴

2. ДА ЛИ УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗАБРАЊУЈЕ ДА ЛИЧНОСТ КОЈА ОБАВЉА ФУНКЦИЈУ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ УЧЕСТВУЈЕ КАО ГРАЂАНИН У АКТИВНОСТИМА НЕКЕ ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ ИЛИ ГРУПАЦИЈЕ?

Тврдња да је председник Републике Александар Вучић учешћем у партијским активностима Српске напредне странке везаним за изборе народних посланика, односно у изборној кампањи те политичке партије, поступао противправно, базирана је пре свега на тврдњи да је учешћем у тим активностима он нарушавао државно јединство Србије и тиме прекршио члан 111. Устава РС и члан 1. Закона о председнику Републике.

Члан 111. Устава Републике Србије који дефинише положај председника Републике, прописује: „Председник Републике изражава државно јединство Републике Србије“. Члан 1. Закона о Председнику Републике садржи идентичну одредбу.

Поставља се питање да ли ова одредба забрањује лицу које врши функцију председника Републике Србије да буде члан неке политичке партије током трајања председничког мандата и да учествује у активностима политичке партије или неке друге политичке групације, укључујући и предизборну кампању на парламентарним или локалним изборима.

2.1. Значење израза „(изражавати) државно јединство Републике Србије“

Да бисмо одговорили на наведено питање, требало би најпре да приступимо језичком тумачењу и да пођемо од чињенице да су аутори Устава употребили израз „државно јединство“, а не неки други израз, попут израза „идеолошко јединство“ и слично. Језички посматрано, овде се може радити једино о јединству државе као организационе и структуралне целине, што на првом месту значи да председник Републике, као шеф државе, при вршењу својих надлежности (од којих је

⁴ Службени гласник РС 85/2005-30, 88/2005-51 (исправка), 107/2005-171 (исправка), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3

централна и првонаведена у члану 112. Устава, где су побројана његова овлашћења, репрезентативног карактера) мора да поштује одлуке других државних органа донете у оквиру њихових надлежности и да, у мери у којој је то потребно и могуће у оквиру његових овлашћења, доприноси нормалном функционисању институционалне структуре и има модерирајућу улогу у односу на друге државне органе (пре свега Народну скупштину, као легислативну грану власти, и Владу, као други сегмент извршне власти, са много већим оперативним овлашћењима од оних које има председник Републике).⁵

Тумачење уставне одредбе по којој би председникова обавеза (и право) изражавања државног јединства значила обавезу изражавања идеолошког јединства била би у супротности са духом Устава и са већим бројем његових одредби (чак и кад би се изражавање идеолошког јединства тражило само у оквирима председничког вршења његових председничких надлежности, а камоли и изван тога, о чему ће касније бити речи).

Најпре, Устав у члану 1. дефинише Републику Србију као државу засновану „на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“, при чему међу овим последњим, европским вредностима, побројаним у члану 2. Уговора о Европској унији⁶ (који наводи вредности на којима се Унија заснива), фигурирају „демократија“ и „плурализам“ (а и у преамбули Статута Савета Европе, европске организације чији је Србија члан,⁷ државе чланице потврђују „приврженост духовним и моралним вредностима које су заједничка баштина њихових народа и стварни извор личне и политичке слободе и владавине закона, принципа на којима се заснива свака истинска демократија“). Према Европском суду за људска права:⁸

⁵ Ова модерирајућа улога председника Републике је јасније изражена у члану 5. Устава Француске (који је пандан члану 111. Устава РС), која гласи: „Председник Републике се стара о поштовању Устава. Својом арбитражом он осигурава редовно функционисање јавних власти, као и континуитет државе. Она је гарант националне независности, територијалног интегритета и поштовања уговора“ („Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l’État. Il est le garant de l’indépendance nationale, de l’intégrité du territoire et du respect des traités“).

⁶ Службени лист ЕУ С 202/15, 7.6.2016.

⁷ *The Statute of the Council of Europe* (познат и као *Treaty of London*), потписан 5.5.1949.

⁸ Европски суд за људска права - ECHR (енгл. *European Court of Human Rights*, франц. *Cour européenne des Droits de l’Homme*) је судска институција Савета Европе, основана 1959. године, за заштиту права и слобода гарантованих Европском конвенцијом о људским правима (1950).

„Нема демократије без плурализма“.⁹ Демократска природа Републике Србије, њеног друштва и институција, предвиђена је још на већем броју места у тексту Устава (чл. 5, 18, 19. итд). У држави заснованој на начелима „грађанске демократије“ и „плурализма“ не може се говорити о „идеолошком јединству“, тј. „идеолошко јединство“ у таквој држави не постоји и не може постојати јер је управо супротно демократији и плурализму (тј. демократском плурализму) и некомпатибилно са њим, па је немогуће да је интенција аутора Устава да дајући задатак председнику Републике да „изражава државно јединство Републике Србије“ заправо била да га обавезе да изражава „идеолошко јединство“.¹⁰

А да се демократско устројство Републике Србије артикулише кроз успостављање и деловање политичких партија предвиђа члан 5, став 1. Устава Републике Србије који гласи: „Јемчи се и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана“.

Да смисао цитиране одредбе члана 111. Устава Републике Србије није у томе да председник Републике нема право да у вршењу својих председничких овлашћења заступа ставове неке идеолошке струје, који могу да буду супротни ставовима неких других идеолошких

⁹ „There can be no democracy without pluralism” (ECHR, no. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, Yazar and others v. Turkey, para. 46).

¹⁰ Идеја која је присутна код дела грађана да би „државно јединство“ које, по члану 111. Устава РС, изражава председник Републике Србије, требало да представља некакво идеолошко јединство, тј. да личност која обавља функцију председника Републике не би, ни при вршењу председничких надлежности ни ван тога, смела да заузима и изражава политичке ставове који не одговарају ставовима неких делова становништва (тј. да би морала да изражава неутралне или од свих прихваћене политичке ставове и опредељења) у значајној мери је реликт схватања и стања свести изграђиваних током више деценија постојања једнопартијског система у СФРЈ (и пре тога у ДФЈ и ФНРЈ), у чијем Уставу из 1974. године је СФРЈ дефинисана, уз остало, као „социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана и равноправних народа и народности“ (чл. 1. и 3), док је Савез комуниста (организација коју карактерише „идеолошка монолитност“), као једина партија у држави, био уставна категорија, па је чак и један члан Председништва СФРЈ, као колективног шефа државе, по положају био Председник Централног комитета Савеза комуниста Југославије (члан 321. Устава СФРЈ: „Председништво СФРЈ сачињавају по један члан из сваке републике и аутономне покрајине, кога бира скупштина републике, односно скупштина аутономне покрајине, тајним гласањем на заједничкој седници свих већа скупштине и, по положају, председник Савеза комуниста Југославије“), док је у Основном начелу број VIII из Устава улога Савеза комуниста одређена, уз остало, на следећи начин: „Савез комуниста Југославије, својим усмеравајућим идејним и политичким радом у условима социјалистичке демократије и друштвеног самоуправљања, основни је покретач и носилац политичке активности ради заштите и даљег развоја социјалистичке револуције и социјалистичких самоуправних друштвених односа, а посебно ради јачања социјалистичке друштвене и демократске свести, и одговоран је за то“. Овакав систем је промењен пре више од тридесет година, али је очигледно још увек присутан у свести дела становништва.

струја у друштву (тј. да је дужан да буде политички, односно идеолошки неутралан), потврђује и чињеница да се председник Републике, према члану 114. Устава, бира на непосредним изборима, на којима се по правилу појављује са одговарајућим политичким програмом, који по правилу одговара политичком програму политичке партије, коалиције политичких партија или групе грађана које га кандидују („Кандидата за председника Републике [...] може предложити политичка странка уписана у Регистар политичких странака [...], коалиција политичких странака [...] и група грађана“).¹¹ У кампањи која претходи избору, а која се спроводи у складу са Законом о избору народних посланика¹² (сходно се примењује и на избор председника), кандидати за председника сучељавају своје програме, заступајући сопствене и оспоравајући програме ривала. У члану 2. Закона о финансирању политичких активности¹³ садржана је дефиниција према којој „изборна кампања представља скуп активности политичких субјеката које почињу од дана расписивања избора и окончавају се даном доношења укупног извештаја о резултатима избора, у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма и позивања бирача да за њих гласају, односно да не гласају за друге учеснике на изборима и које обухватају: рад са бирачима и чланством; организовање и одржавање скупова; промоцију, израду и поделу рекламне материјала, брошура, лифлета и публикација; политичко оглашавање; истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке, ПР и консултантске услуге; спровођење обука за страначке активности, као и друге сличне активности; остале активности чији су трошкови недвосмислено повезани са изборном кампањом“. При вршењу својих овлашћења изабрани председник Републике ће, у мери у којој му обухват и природа његових надлежности дозвољавају,¹⁴ остваривати

¹¹ Члан 12, став 1. Закона о избору председника Републике, Службени гласник РС 14/2022.

¹² Члан 8, став 1. Закона о избору председника Републике.

¹³ Службени гласник РС 14/2022.

¹⁴ Члан 112. Устава, који предвиђа надлежности председника Републике, гласи: „Председник Републике: 1. представља Републику Србију у земљи и иностранству; 2. указом проглашава законе, у складу с Уставом; 3. предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа; 4. предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом; 5. поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе; 6. прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; 7. даје помиловања и одликовања; 8. врши и друге послове одређене Уставом. Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије“.

Поред надлежности из члана 112, председник Републике има још одређени број овлашћења у складу са неким другим члановима Устава (у складу са горе цитираним тач. 4. и 8); члан

(по редовном току ствари) ону политичку агенду коју је представио грађанима приликом кандидовања и предизборне кампање. Дакле, и приликом вршења својих Уставом предвиђених надлежности, председник Републике има право (па чак има и политичку обавезу) да заступа идеолошке ставове који могу бити у супротности са ставовима једног дела грађана (оних који нису гласали за њега), поштујући и изражавајући, као што смо рекли, државно јединство Републике Србије у горе описаном структуралном смислу.

Конечно, разумевање (односно пре бисмо рекли неразумевање) одредбе члана 111. Устава према коме би обавеза „изражавања државног јединства Републике Србије“ значила забрану да личност која врши функцију председника Републике изражава политичке ставове који одговарају само политичким ставовима једног дела грађана, односно неких политичких партија и групација, а у супротности су са политичким ставовима других (или свих) била би у очигледној колизији са правом лица које врши функцију председника Републике на реизбор (према члану 116, став 3. Устава „*(н)ико не може више од два пута да буде биран за председника Републике*“, што значи да може два пута), јер право на реизбор подразумева учешће тог лица у изборној кампањи у време док му још траје функција председника (према члану 114, став 2. Устава), а то значи да он у том периоду има право и треба да износи своје политичке ставове, односно ставове политичке партије, коалиције или групе грађана који га предлажу, и да оспорава политичке ставове противника.

Све скупа, јасно је да је према Уставу председник Републике политички активан субјекат и у оквиру вршења својих надлежности, те да га члан 111. Устава не спутава у томе. Утолико пре, та му одредба омогућава да буде политички активан као грађанин, изван оквира вршења надлежности председника Републике и у циљу промоције своје политичке странке или кандидата.

109 – распуштање Народне скупштине; члан 113 - суспензивни вето; члан 168 – сваки државни орган, па и председник, може да покрене поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом; члан 172, став 2 – именоване пет судија Уставног суда; чл. 200. и 201 – резервно овлашћење да прогласи са председником Владе и председником Народне скупштине ванредно или ратно стање; члан 203, став 1 – предлог за промену Устава.

2.2. Председник Републике Србије као функција (односно државни орган) и личност која обавља функцију председника Републике као грађанин

Напред смо изнели смисао и значење израза „(изражавати) државно јединство Републике Србије“ из члана 111. Устава и показали да он не значи изражавање „идеолошког јединства“, као према Уставу непостојеће категорије (тј. категорије која је супротна устројству које прописује Устав РС), те да председник Републике то „државно јединство“ изражава у описаном структуралном смислу, док има право (па чак и политичку обавезу према грађанима који су гласали за њега) да вршећи председничку функцију, у оквирима својих релативно ограничених надлежности и поштујући њихову специфичну природу, заступа одређено политичко усмерење које не деле сви грађани и све политичке групације у Србији (промовисање политичких ставова, представљање програма, и друге облике комуникације са бирачима с којима дели истоветне програмске циљеве). Тим својим поступцима, тј. залажући се за одређену политичку опцију, председник Републике не нарушава принцип непристрасности и не утиче на интегритет избора, већ само промовише политички програм партије или групације којој припада и које је садржано у његовим предизборним најавама и обећањима.

Следеће питање је да ли члан 111. Устава (или нека друга уставна или законска одредба), представљају препреку да личност која врши функцију председника Републике буде политички активан субјект изван оквира вршења те функције. Ово с обзиром да је председник Републике државни орган, односно (као инокосни орган) функција коју обавља одређено лице, а с друге стране, то лице које обавља функцију председника Републике је грађанин, који изван оквира председничке функције коју обавља има одговарајућа грађанска права.

Иако смо напред о праву лица које врши функцију председника Републике да се кандидује и учествује у кампањи за реизбор говорили у делу где смо говорили о поступању председника Републике при вршењу његових надлежности, лице које је актуелни председник у кампањи за реизбор заправо учествује као грађанин. Да је тако најбољи је показатељ чињеница да и лице које је актуелни председник Републике треба да има одговарајући број потписа као услов за кандидатуру, једнако као и било који кандидат који није председник у

том тренутку¹⁵. Дакле, актуелна функција председника не квалификује лице које је врши да уђе у трку за други мандат под повољнијим или друкчијим условима од других потенцијалних кандидата. Он је на том плану једнак са сваким другим грађанином, јер се и сам појављује као грађанин. Устав таквом лицу само забрањује да се кандидује за трећи председнички мандат. А важећи прописи му забрањују да председничку функцију коју врши (вршење надлежности из члана 112. Устава и других наведених чланова) користи или злоупотребљава у сврху предизборне кампање, о чему ће касније бити речи.

Исто тако, тренутни положај председника Републике који неко лице врши такође не представља сметњу да он, као грађанин, буде члан и функционер неке политичке партије и да учествује у њеном раду, као и да, изван оквира обављања функције председника Републике (дакле ван вршења надлежности председника Републике), као грађанин на парламентарним или другим изборима подржава неку партију и учествује у њеној предизборној кампањи.

Право да се учествује у оснивању неке политичке партије, да се буде њен члан и функционер и да се учествује у њеним активностима, саставни је део већег броја основних људских права, а пре свега права на слободу удруживања, загарантованог чланом 55. Устава РС¹⁶ (као и члан 11. Европске конвенције о људским правима и члан 22. Међународног пакта о грађанским и политичким правима), права на слободу окупљања, загарантованог чланом 54. Устава РС¹⁷ (као и чланом

¹⁵ Према члану 14, став 1, тачка 3. Закона о избору председника Републике, приликом кандидовања сваког кандидата за избор председника, укључујући и оног који већ врши функцију председника и иде у један Уставом допуштени реизбор, неопходно је поднети „најмање 10.000 писмених изјава бирача да подржавају предлог кандидата.

¹⁶ Члан 55 – Слобода удруживања: Јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења.

Удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом.

Забрањена су тајна и паравојна удружења.

Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака.

¹⁷ Члан 54 – Слобода окупљања: Мирно окупљање грађана је слободно.

Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању.

Зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом.

Слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.

11. Европске конвенције о људским правима, те члан 21. Међународног пакта о грађанским и политичким правима) и права на слободу (мишљења и) изражавања, загарантованог члан 46. Устава РС¹⁸ (као и члан 10. Европске конвенције о људским правима и члан 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима).

Ово потврђује и Европски суд за људска права, који у погледу члан 11. Европске конвенције о људским правима констатује следеће: „24. Суд сматра да формулација члана 11. даје почетну назнаку да ли се политичке странке могу позвати на ту одредбу. Напомиње да иако се члан 11. односи на ‘слободу удруживања са другима, укључујући право на оснивање ... синдиката...’, везник ‘укључујући’ јасно показује да су синдикати само један пример између осталих облика у којима се може остварити право на слободу удруживања. Стога није могуће закључити... да су позивањем на синдикате – из разлога који се односе углавном на питања која су била актуелна у то време – они који су састављали Конвенцију намеравали да искључе политичке партије из делокруга члана 11; 25. Међутим, још убедљивија од формулације члана 11, по мишљењу Суда, је чињеница да су политичке странке облик удруживања који је неопходан за правилно функционисање демократије. С обзиром на значај демократије у систему Конвенције..., нема сумње да политичке странке спадају у обухват члана 11“.¹⁹

А у погледу члана 10. Конвенције ЕСЉП констатује следеће: „46. Суд понавља да, без обзира на његову аутономну улогу и посебну сферу примене, члан 11. такође мора бити разматран у светлу члана 10.

¹⁸ Члан 46 – Слобода мишљења и изражавања: Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје.

Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.

¹⁹ 24. The Court considers that the wording of Article 11 provides an initial indication as to whether political parties may rely on that provision. It notes that although Article 11 refers to ‘freedom of association with others, including the right to form ... trade unions ...’, the conjunction ‘including’ clearly shows that trade unions are but one example among others of the form in which the right to freedom of association may be exercised. It is therefore not possible to conclude ... that by referring to trade unions – for reasons related mainly to issues that were current at the time – those who drafted the Convention intended to exclude political parties from the scope of Article 11.

25. However, even more persuasive than the wording of Article 11, in the Court’s view, is the fact that political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy. In view of the importance of democracy in the Convention system ..., there can be no doubt that political parties come within the scope of Article 11 (ECHR, no. 133/1996/752/951, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, paras. 24–25).

*Заштита мишљења и слобода њиховог изражавања један је од циљева слободе окупљања и удруживања. како је садржано у члану 11. То се утолико више односи на политичке партије с обзиром на њихову суштинску улогу у обезбеђивању плурализма и правилног функционисања демократије“.*²⁰

Забрана партијског чланства за неке категорије државних функционера и упосленика из члана 55. став 5. Устава РС, о којој ће касније више бити речи, као вид ограничења права на слободу удруживања, јасно показује да Устав право на партијско чланство (које подразумева и стицање и вршење партијских функција и активан партијски ангажман, укључујући и учешће у изборним кампањама) сматра саставним делом тог људског права.

Грађанин који у датом тренутку обавља функцију председника Републике ужива сва Уставом и међународним правом загарантована људска права, укључујући и наведена права која му омогућавају да буде члан и функционер политичких партија и да учествује у њиховом раду, укључујући и предизборне кампање на различитим нивоима избора. Он ради остварења тог свог права нема право да користи свој положај и јавне ресурсе и друге погодности које му стоје на располагању као председнику Републике. Дакле, јасно се мора раздвојити положај грађанина који врши функцију председника Републике од саме те функције и њеног вршења.

Ограничење наведених људских права грађанина који обавља функцију председника Републике могло би да буде уведено само законом и то ако је неопходно ради остварења неког легитимног циља (неког јавног интереса или одговарајућих права других лица). Услови и начин евентуалног ограничавања Уставом загарантованих људских права на општи начин су прописани у члану 20. Устава Републике Србије (поред тога што и сами чланови којима се гарантују три наведена права садрже, у складу са општом одредбом из члана 20. Устава, одредбе којима предвиђају када и под којим условима су могућа тзв. „факултативна“ ограничења тих права).²¹

²⁰ 46. The Court reiterates that, notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy (ECHR, no. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, *Yazar and others v. Turkey*, para. 46).

²¹ Члан 20 – Ограничења људских и мањинских права: Ограничења људских и мањинских права: Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако

Одредба којом се ограничавају људска права у нашем праву мора да буде, према наведеном уставном захтеву, законска одредба. И ЕКЉП предвиђа да се факултативна ограничења људских права могу увести законом када је то неопходно у демократском друштву ради остварења неког легитимног циља. Међутим, судска пракса Европског суда за људска права, полазећи од разноврсности правних поредака у различитим државама чланицама (посебно о различитој природи извора права у англосаксонском и континенталним системима), одредила је која својства треба да има одређени извор права да би одговарао захтеву „прописан законом“ из Конвенције: „По мишљењу Суда, следећа су два захтева која произилазе из израза „прописано законом“. Прво, закон мора бити адекватно доступан: грађанину мора бити омогућено да има индикацију, која је адекватна околностима, о томе која се правна правила примењују у датом случају. Друго, норма се не може сматрати „законом“ осим ако није формулисана довољно прецизно да омогући грађанину да регулише своје понашање: он мора бити у стању – ако је потребно уз одговарајући савет – да предвиди, до степена који је разуман у датим околностима, последице које дата радња може изазвати. Те последице не морају бити предвидиве са апсолутном сигурношћу: искуство показује да је то недостижно. Опет, иако је сигурност веома пожељна, она може повући претерану ригидност и закон мора бити у стању да држи корак са променљивим околностима. Сходно томе, многи закони су неизбежно формулисани терминима који су, у већој или мањој мери, нејасни и чије су тумачење и примена питања праксе“.²²

ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.

Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати.

При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

²² 49. In the Court's opinion, the following are two of the requirements that flow from the expression "prescribed by law". Firstly, the law must be adequately accessible: the citizen must be able to have an indication that is adequate in the circumstances of the legal rules applicable to a given case. Secondly, a norm cannot be regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are

Наведени захтеви у погледу природе и садржине важе и за прописану норму (норму садржану у Уставу или закону) којом се у нашем праву могу ограничити људска права.

Устав, као највиши закон, и други закони не забрањују грађанину који обавља функцију председника Републике да буде, као грађанин, члан и функционер политичке странке и да учествује у њеним активностима, укључујући и предизборне кампање.

Устав у члану 115. садржи одредбу која предвиђа неспојивост функције председника Републике са неким другим функцијама и делатностима. Али чланство, функција или ангажман у политичкој партији (који није професионална делатност) у њих не спадају. Та одредба гласи: „Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност“.

Треба овде указати на то да је појам јавне функције у нашем праву дефинисан у Закону о спречавању корупције и то у члану 2. (који дефинише „значање појединих појмова“), где је у тач. 4. одређено да је „јавна функција [...] функција коју врши јавни функционер“, а у тач. 3. да је „јавни функционер свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти“.

У ставу 5. наведеног члана 55. Устава Републике Србије предвиђено и које су јавне функције и делатности неспојиве са чланством њихових вршилаца у политичким партијама, али у те функције не спада функција председника Републике: „Судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака“.

Дакле, и уставна одредба која се односи на неспојивост функције председника Републике са другим ангажманима (члан 115) и уставна одредба која предвиђа неспојивост чланства у политичким партијама са одређеним функцијама и делатностима не садрже забрану или ограничење за грађанина који обавља функцију председника Републике да буде члан и функционер (непрофесионални) политичких партија, односно да учествује у њиховим активностима. То потврђује и чињеница да председнику Републике чланство у одређеној политичкој организацији не представља основ за било какву санкцију, па не

vague and whose interpretation and application are questions of practice (EctHR, no. 6538/74, *The Sunday Times v. United Kingdom*, para. 49).

представља ни основ за престанак функције. *A contrario*, такав ангажман је дозвољен. Ово потврђује, на законском нивоу, и члан 50, став 1. Закона о спречавању корупције који гласи: „Јавни функционер може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима, ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено“.

Имајући у виду да право на чланство у политичким партијама и учешће у партијским активностима представља вид уживања наведених Уставом и међународним конвенцијама заштићених људских права, који се могу ограничити, према члану 20. Устава, и то само законом и у уставом допуштеној сврху, онда одредбу „ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено“, треба схватити као кумулативно постављен услов ограничења, а то значи да је ограничење могуће ако је предвиђено законом (да постоји законска забрана вршења партијске функције и учешћа у партијским активностима) зарад уставом допуштене сврхе спречавања угрожавања вршења јавне функције. Оваква врста законске забране у погледу председника Републике у нашем правном систему не постоји (за разлику, рецимо, од лица на које се односи члан 55, став 5. Устава).

Из свега наведеног јасно проистиче да Уставом и законима Републике Србије није забрањено да грађанин који обавља функцију председника Републике буде члан и функционер (непрофесионални) неке политичке партије, односно да учествује у активностима политичке партије, укључујући и предизборну кампању. Одредба члана 111. Устава не односи се на такав ангажман грађанина који врши функцију председника Републике, већ на обавезу председника Републике да изражава државно јединство Републике Србије у напред описаном структуралном смислу.²³

²³ Да настојање шефа државе, као носиоца дела извршне власти, да кроз подршку одређеној партији обезбеди себи ослонац у парламенту, као носиоцу легислативне власти и посредно у влади, као носиоцу другог дела извршне власти, није страно једном традиционалном и изграђеном демократском систему какав је француски систем (који је, иако су тамо овлашћења председника Републике шира него код нас, сличан нашем утолико што се председник бира на непосредним изборима, а дели извршну власт са Владом) и да се то сматра легалним и легитимним, потврђује већи број примера из политичке историје Пете Републике. Ипак најсвежији и најупечатљивији је пример Емануала Макрона, који је 2017. године први пут изабран за председника Републике као кандидат покрета названог „Напред!“ („*En Marche!*“), основаног 2016. Године, не као политичка партија, већ по Закону о удружењима из 1901. године, са циљем да кандидује и подржи Макрона на председничким изборима. Дакле, не ради се о странци, као идеолошкој организацији, која је из својих редова изродила председничког кандидата, већ о покрету који је оформљен везано за личност једног човека, чији иницијали одговарају првим словима из две речи из

назива покрета и чине лого покрета, а у циљу његовог кандидовања на председничким изборима. Након победе на председничким изборима у мају 2017. године, Макрон, ради учешћа на парламентарним изборима који у Француској долазе увек око два месеца након председничких, са циљем да себи као председнику Републике обезбеди ослонац у Националној скупштини и Влади, трансформише покрет у партију, под именом „Република у покрету“ („*La République En Marche*“), која се, иако јој он формално није председник, сматра „Макроновом партијом“, каја и даље има лого са његовим иницијалима и којој он пружа пуну и у сваком смислу директну и отворену подршку на парламентарним изборима. У самој партији се временом, а након успеха на парламентарним изборима из јуна 2017. године, одржавају протести због грађења „култа личности“ Емануела и Брижит Макрон, па неки чланови напуштају партију због тога, при чему је најзначајније дешавање те врсте било у новембру 2017. године, када је око 100 чланова, укључујући и неке посланике, потписавши проглас насловљен „Трибина 100 демократа“ („*Tribune des 100 démocrates*“), напустило ту партију због мањка интерне демократичности. О томе видети рецимо на следећим интернет страницама:

https://www.lemonde.fr/la-republique-en-marche/article/2017/11/14/cent-militants-lrm-declarent-quitte-le-parti_5214685_5126036.html (5.7.2024); https://www.gala.fr/l_actu/news_de_stars/le_culte_de_la_personnalite_autour_de_brigitte_et_emmanuel_macron_agace_chez_en_marche_408916 (5.7.2024).

Пред председнице, а затим и парламентарне изборе 2022. године, партија мења назив у „Препород“ („*La Renaissance*“), Макрон јој је почасни председник (другу врсту председника и нема) и након нове победе на председничким изборима он учествује у кампањи те партије (и коалиције „Заједно!“ / „*Ensemble!*““) коју је она оформила, позивајући бираче да у име „вишег интереса Нације“ („*l'intérêt supérieur de la Nation*“) дају „чврсту већину“ („*une majorité solide*“) његовој партији (како преносе медији, рецимо са Макроновог обраћања са аеродрома Орли пред полазак у државну посету Румунији, „Шеф државе је позвао Французе да дају ‘чврсту већину земљи, да би осигурали ред изван и унутар наше земље’. ‘Потребна нам је чврста већина да одбранимо нашу економију и ваше економије, да гарантујемо нашу независност’, навео је он... ‘Ништа не би било горе него да се изгубимо у непокретности и блокади’, упозорио је Емануел Макрон, говорећи о ризику да коалиција председничке већине, Заједно!, не добије апсолутну већину у Националној скупштини“ / „*Le chef de l'État a appelé les Français à donner 'une majorité solide au pays, pour assurer l'ordre à l'extérieur, comme à l'intérieur de notre pays'. 'Nous avons besoin d'une majorité solide pour défendre notre économie et vos économies, pour garantir notre indépendance', a-t-il énuméré... 'Rien ne serait pire que de nous perdre dans l'immobilisme et le blocage', a averti Emmanuel Macron, en référence au risque que la coalition de la majorité présidentielle, Ensemble !, n'obtienne pas la majorité absolue à l'Assemblée nationale.*“) - <https://www.ouest-france.fr/elections/legislatives/legislatives-rien-ne-serait-pire-que-de-nous-perdre-dans-l-immobilisme-avertit-emmanuel-macron-10b47c3a-eb66-11ec-9c83-bf6c11f15cab>, 5.7.2024); ово је само један од примера Макроновог обраћања ове врсте током изборне кампање за Националну скупштину Француске). Кандидати за посланике су били дужни и да потпишу „повељу“ којом прихватају 12 обавеза у односу на коалицију „Заједно“ од којих прва експлицитно позива на поштовање обавеза које је Макрон као председнички кандидат преузео према бирачима: „Сви кандидати које је предложила председничка већина, уједињена око Емануела Макрона, за законодавне изборе 12. и 19. јуна 2022, обавезују се да ће поштовати следећих 12 обавеза: 1. Кандидати ће подржати све обавезе које је Емануел Макрон преузео испред Францускиња и Француза у оквиру два круга председничких избора у априлу 2022. ...“ („*Tous les candidats investis par la majorité présidentielle, réunie autour d'Emmanuel Macron, pour les élections législatives des 12 et 19 juin 2022 s'engagent à respecter les 12 engagements suivants: 1. Les candidats soutiendront l'ensemble des engagements pris par Emmanuel Macron devant les Françaises et les Français, dans le cadre des deux tours de l'élection présidentielle d'avril 2022. ...*“). На постављено питање да ли је овакво обавезивање

у складу са Уставом Француске, чији члан 27. прописује ставу 1: „Било који императивни мандат је ништав“ (“*Tout mandat impératif est nul*”), а у ставу 2: „Право гласа посланика је лично“ (“*Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.*”). Француски стручњаци за уставно право су се, истакавши да ово није први случај обавезивања посланичких кандидата на овај начин, сложили да такво обавезивање није противуставно, будући да непридржавање „повељом“ преузетих обавеза нема за последицу губљење статуса посланика, односно да се не ради о правној, већ само о моралној и политичкој обавези (са евентуалним последицама у унутарпартијским оквирима), те да посланик који реши да се не придржава потписаног има право да напусти посланичку групу партије према којој се обавезао, а да остане посланик (о овој теми видети на следећим интернет страницама: https://factuel.afp.com/doc.afp.com.32AA238?fbclid=IwAR0kuKKG2HVVH_GwhEw81vFWxHFn3w9jMeqFmhJJMax75ONkWZHY45K3i8A, 5.7.2024; <https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/legislatives-quelle-est-la-valeur-des-chartes-qu-imposent-les-partis-a-leurs>, 5.7.2024; <https://www.20minutes.fr/elections/3293847-20220520-legislatives-2022-candidats-lrem-obligation-soutenir-promesses-emmanuel-macron>, 5.7.2024)

Дакле, и у систему једне државе са далеко дужом демократском традицијом у односу на нашу, а чији систем је најближи нашем, постоји пракса активног учешћа лица које врши функцију шефа државе и изборној кампањи за парламентарне изборе, са неким елементима тог учешћа који су израженији него код нас. Али се то сматра правно ваљаним, јер не постоји забрана такве праксе (а сматра се и легитимним и не сматра се супротним демократским начелима). Како забрана ове врсте не постоји ни у нашем правном систему, није било правних сметњи за учешће Александра Вучића на наведени начин у кампањи за посланичке изборе Српске напредне странке 2023. Године, без обзира на то да ли је такво учешће у складу са укусом дела грађана.

Такође, у Француској речимо није сматрана правно проблематичном изјава Емануела Макрона дата регионалној штампи током трајања кампање за парламентарне изборе 2022. године (који су одржани око два месеца након председничких избора на којима је Макрон освојио други мандат) у којој је Макрон јавно спекулисао, износећи своје тумачење одредбе прве реченице члана 8, става 1. Устава Француске („Председник Републике именује председника Владе“ (“*Le Président de la République nomme le Premier ministre*”)), око тога која би била његова председничка овлашћења за случај да победи опозициона левичарска коалиција NUPES (*Nouvelle Union populaire écologique et sociale*), прецизније да ли би био дужан да повери мандат Жан-Лик Меланшону, који је био на челу те коалиције. Иако је оваква изјава могла да утиче на бираче (на њихово опредељење да ли ће да гласају за NUPES ако знају да председник Републике неће поверити мандат предводнику листе те коалиције), овде посебно треба имати у виду чињаницу да је Макрон овде износио садржину уставне одредбе (онако како је он тумачи), која се сматра општепознатом. Међу стручњацима за уставно право касније је предмет расправе било само то да ли је разумевање члана 8. које је изнео Макрон исправно (сложили су се да формалноправно јесте, јер Устав нимом не ограничава слободу председника Републике у избору премијера), као и то какве последице повлачи избор премијера који нема парламентарну већину. Међутим могућност да председник Републике оваквом изјавом утиче на бираче и питање да ли је таква изјава правно дозвољена током изборне кампање нису ни били предмет коментара и расправе, тј. нико није ни покушао да доводи у питање правну дозвољеност такве изјаве. Видети на следећим интернет адресама:

<https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/cohabitation-en-cas-de-victoire-de-la-nupes-emmanuel-macron-pourrait-il-faire-sans>, 5.7.2024.

https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives-emmanuel-macron-a-t-il-raison-d-affirmer-qu-aucun-parti-ne-peut-imposer-un-nom-pour-le-poste-de-premier-ministre_5179780.html, 5.7.2024.

3. УЧЕШЋЕ ГРАЂАНИНА КОЈИ ОБАВЉА ФУНКЦИЈУ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ У ПРЕДИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ НЕКЕ ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИЗБОРИМА И ПИТАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА

Видели смо, дакле, да лице које обавља функцију председника Републике има право да као грађанин, изван оквира вршења својих председничких надлежности, буде члан и функционер и да учествује у активностима неке политичке партије, укључујући и предизборну кампању те партије на парламентарним изборима.

Могућност да јавни функционер, укључујући и председника Републике, дође у ситуацију сукоба интереса из чл. 40–44. Закона о спречавању корупције могућа је само онда када лице које обавља ту функцију поступа као председник Републике, тј. када врши надлежности које му припадају као председнику Републике (укључујући и ситуацију када је, поступајући као председник Републике, прекорачио своје надлежности), али не и када поступа као грађанин, изван оквира вршења председничке функције. Јер према члану 41, став 1. Закона о спречавању корупције „сукоб интереса је ситуација у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције“ (при чему, према ст. 2. истог члана „приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице“). Дакле, да би приватни интерес могао да утиче на обављање јавне функције неопходно је да се дато лице налази у ситуацији обављања јавне функције, а не у ситуацији поступања у својству грађанина изван оквира обављања јавне функције.

Стога, лице које обавља функцију председника Републике у ситуацији када, не поступајући као председник Републике, као грађанин учествује у партијским активностима (укључујући и предизборну кампању дате партије) не може да се нађе у позицији да, супротно члану 40, став 2. Закона о спречавању корупције, „користи јавну функцију зарад стицања било какве користи или погодности за себе или повезано лице“. У тој позицији он може да се нађе само онда када потупа као јавни функционер, односно председник Републике.

4. ДВЕ ВРСТЕ МОГУЋИХ ЗЛОУПОТРЕБА ПОГОДНОСТИ КОЈЕ ИМА ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ У ЦИЉУ ВРШЕЊА ПРЕДСЕДНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ

Одвојено питање од питања права грађанина који врши функцију председника Републике да буде члан и функционер (непрофесионални) неке политичке партије, односно да учествује у активности-ма политичке партије, укључујући и предизборну кампању, је питање забране коришћења (тј. злоупотребе) јавних ресурса и других погодности које пружа председничка функција, који су дати председнику Републике у циљу обављања његових председничких надлежности, за потребе предизборне кампање у којој грађанин који врши функцију председника учествује (и има право да учествује).

Видели смо да члан 50, став 1. Закона о спречавању корупције, прописује да јавни функционер, па и председник Републике *„може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима“*, те да ни у погледу председника Републике не постоји законом предвиђена забрана (или друго ограничење) за то.

Међутим, исти члан у ставовима 2. и 5. управо садржи забрану коришћења (тј. злоупотребе), зарад партијских потреба (у партијске промотивне сврхе), јавних ресурса и других погодности које пружа јавна функција, тј. у случају председника Републике председничка функција, који су дати председнику Републике у циљу вршења његових председничких надлежности. Члан 50. ст. 2. гласи: *„Јавни функционер не може да користи јавне ресурсе за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење јавних ресурса у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма, позивања бирача да за њих гласају на изборима, односно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове политичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, организовање и одржавање скупова и промоција, израда и подела рекламног материјала, брошура, лифлета и публикација, политичко оглашавање, истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности.“*

Ова одредба се мора читати заједно са одредбом члана 2, тачка 4а. истог закона која одређује да је *„јавни ресурс [...] непокретност, покретна ствар и свако друго добро које је у јавној својини, односно*

у другом облику својине које користе органи Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, привредна друштва, установе и друге организације чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе“ и са одредбом члана 50, став 3. тог закона, према којој „изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може да користи јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности јавних функционера“. Дакле, јавни ресурси су јавна материјална добра која су функционеру додељена у циљу вршења функције и он их не може користити у сврхе партијске промоције (као ни у било које друге сврхе изван потреба за које су му додељене), са цитираним безбедносним изузетком под рестриктивним условима.

Приговора о коришћењу јавних материјалних ресурса додељених председнику Републике у сврхе партијске промоције није ни било током предизборне кампање за изборе народних посланика 2023. године, а позивања на члан 50, став 2. била су израз неразумевања појма „јавни ресурси“, тј. нечитања те одредбе заједно са одредбом члана 2. тачка 4а. Члан 50, став 5. Закона о спречавању корупције гласи: „Јавни функционер не може да користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење тих јавних скупова и сусрета за јавно представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да за њих гласају на одређеним изборима, односно да бојкотују изборе“.

Дакле, као што према члану 50, став 2. Закона о спречавању корупције нема право да користи јавне ресурсе за сврху за коју му нису додељени на коришћење већ за партијску промоцију, јавни функционер, укључујући и председника Републике, који по члану 50, став 1. као грађанин има право на партијски ангажман и активности, нема право да погодности које му пружају јавни скупови и сусрети које има у својству функционера (председника Републике), тј. време, простор, медијску испраћеност и ауторитет који проистиче из природе и значаја догађаја, користи у сврхе партијске промоције и тиме ствара нелегитимну предност за партију коју заступа.

Овде треба имати у виду да како је партијски ангажман јавног функционера (чланство у партији, стицање и вршење партијске

функције и учешће у партијским активностима, укључујући и предизборне) саставни део уживања наведених људских права, те како се у сфери људских права тумачење релевантних норми врши увек у прилог титулара људских права, односно што потпунијег уживања датог права/слободе (*in favorem libertatis*) онда се наведене забране/ограничења морају тумачити стриктно, те се схватање појмова „јавни ресурси“ и „скупови на којима учествује и сусрети које има у својству јавног функционера“ не смеју екстензивно тумачити и примењивати на ситуације ван тих појмова схваћених *stricto sensu*. Односно, када се ради о правилима која су везана за уживање људских права и слобода, укључујући и правила о којима је реч, принцип *in favorem libertatis* мора да буде примењен увек у случају сумње.

Да би се олакшало разликовање између поступања лица које је вршилац државне функције као грађанина који ужива право на партијски ангажман (као сегмент наведених људских права) и његовог поступања у оквирима вршења његове функције, Закон о спречавању корупције је у члану 50, став 4. прописао: „Јавни функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта“.

Непредочавање од стране јавног функционера саговорницима и јавности чији став износи (свој или органа у којем врши јавну функцију) представља кршење наведене одредбе и кажњиво је као и прекршај предвиђен чланом 103, став 2. Закона о спречавању корупције.²⁴ Међутим, то кршење члана 50, став 4. и извршење прекршаја према члану 103, став 2. Закона о спречавању корупције, не мења природу става који се износи, тј. не утиче на то да ли се ради о ставу органа у којем дато лице врши јавну функцију или о ставу политичке странке (односно другог политичког субјекта) у чијим активностима то лице као грађанин учествује.

²⁴ Члан 103, став 2: Новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај јавни функционер ако врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и учествује у њиховим политичким активностима супротно члану 50. ст. 1, 2, 4. и 5. овог закона.

5. ПИТАЊЕ ПРИРОДЕ НАСТУПА И НАЧИНА ОСЛОВЉАВАЊА

О томе да ли се лице које је вршилац политичке функције (укључујући и функцију председника Републике) појављује у својству функционера или у својству грађанина који користи своје право на партијски ангажман, у великом броју случајева се може закључити на основу природе самог догађаја на коме се он појављује. Тако, ако председник Републике учествује, вршећи своја председничка овлашћења, у разговорима са представницима страних држава или међународних организација, са представницима других државних органа или са грађанима, ако се обраћа медијима у вези са тим дешавањима (конференције за штампу након таквих сусрета и слично), ако образлаже свој став везан за доношење указа о проглашењу закона или за коришћење суспензивног вета или износи и образлаже свој предлог кандидата за председника Владе или друга кадровска решења за која је надлежан, ако додељује одликовања и образлаже разлоге за то или ако објављује и образлаже одлуку о помиловању, јасно је да он то чини као председник Републике и да такве догађаје и наступе не сме да користи за партијску промоцију. Наравно, ово се не односи на чињеницу да сваки поступак функционера који је на функцију дошао тако што је предложен од неке политичке партије или групације јавност по природи ствари приписује као плус или као минус тој политичкој партији или групацији.

С друге стране, ако се лице које је вршилац неке јавне функције, укључујући и функцију председника Републике, учествује на састанку неког партијског тела, на обраћању медијима пре или након таквог састанка, на промотивном скупу (митингу и слично) политичке партије, у партијској промотивној емисији (споту или слично) или другој медијској (новински партијски рекламни оглас и слично) или другој рекламној објави (билборду, партијском промотивном интернет сајту и слично), очигледно је да се он ту појављује као грађанин који остварује своје право на партијски ангажман, те је јасно и да је све што је изнео став партије и њега лично као партијског активисте. Ако се ради о медијском наступу који по својој природи није стриктно партијски промотивни, а не припада ни оном кругу наступа где се функционер појављује као вршилац функције, уколико функционер истакне да промовише партију и њене ставове (рецимо констатацијом да учествује у партијској изборној кампањи), тиме је учињена јасним

природа његовог наступа као наступа у коме се он појављује као грађанин који остварује своје право на партијски/политички ангажман, као облик остарјења права на слободу удруживања, окупљања и изражавања. Наравно, када се ради о јавним сервисима, овде се може појавити питање временског трајања, односно простора који је дат појединим партијама и политиким групацијама и да ли је на том плану поштована њихова равноправност, али то је одвојено питање и на жалост, правно посматрано, односи се само на јавне медијске сервисе.

У ситуацији када је на наведени начин јасно или учињено јасним која је природа наступа датог лица, односно у ком својству оно наступа, може се сматрати задовољеним захтев из члана 50, став 4. Закона о спречавању корупције, тј. знаће се да наступом у функционерском својству он износи став органа јавне власти, а да наступом у својству партијског активисте он износи став партије или свој лични став као члана политичке странке. *Ratio legis* наведене одредбе је у томе да буде јасно и очигледно чији став дато лице износи и ако је то јасно из саме природе догађаја и наступа тог лица, било би бесмислено тражити и очекивати да приликом (непосредно пре или непосредно након) сваке констатације или става који изнесе током тог наступа он указује на то да ли је у питању став државног органа или став партије којој припада.

У друштвима са демократском традицијом и друштвима која настоје (или би требало да настоје) да такву традицију граде, ословљавају лица које врши неку државну функцију по тој функцији у свакој ситуацији када се појављује у јавности, без обзира да ли се појављује у својству функционера или у другом својству (па и када се у јавности појављује као грађанин који остварује своје право на партијски ангажман), питање је политичке културе и етикеције. У државама са демократском традицијом председник републике, председник владе, министар и слично, ословљавају се у јавности са „господине председниче“, „господине председниче владе“, „господине министре“ и слично (односно у женском роду ако је функционер жена), у свим ситуацијама, и то не само док им траје функција, већ и након њеног престанка, све до краја живота (сем ако стекну нову функцију, у ком случају ће бити ословљавани по актуелној функцији). Исто важи и за његово најављивање приликом појављивања на датом догађају, као и друго евентуално помињање чињенице да је то лице, које наступа као грађанин у партијској промотивној активности, вршилац јавне функције. Такво ословљавање или најављивање лица које врши јавну функцију (па и функцију председника Републике) по тој функцији, или помињање

чињенице да он врши јавну функцију, на јавном догађају на коме он наступа, не као функционер већ као грађанин који остварује своје право на партијски/политички ангажман као облик остваривања права на слободу удруживања, окупљања и изражавања, није од утицаја, тј. не мења ништа у погледу природе његовог наступа и ставова које износи (у погледу тога да се он појављује као грађанин који, у личном својству учествује у партијској активности и износи одговарајуће ставове). Било би бесмислено закључити да помен чињенице (код ословљавања, најављивања итд.) да је грађанин који у личном својству учествује у партијској активности вршилац јавне функције може да доведе до некакве његове инстант трансформације из позиције грађанина партијског активисте у позицију јавног функционера. Такође, ако се пође од тога да је *ratio legis* цитиране одредбе члана 50, став 5. Закона о спречавању корупције да се спречи да јавни функционер, користећи „јавне скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката“, стекне нелегитимну погодност за политичку странку/ субјекат кога промовише, на уштрб вршења јавне функције и доводећи друге политичке странке/субјекте у неравноправан положај. Такав ризик не постоји код наведеног помињања јавне функције (приликом ословљавања, најављивања и слично) лица које се на јавном догађају које није у оквирима вршења јавне функције појављује као грађанин који користи своје Уставом, законом и међународним актима загарантовано право на партијски/политички ангажман. Јер тешко да се може сматрати да ће неку нелегитимну (или било какву) погодност за дату партију или политичку групацију донети чињеница што ће грађани чути да је личност која им се обраћа председник Републике, председник Владе, министар или слично, дакле што ће чути нешто што је општепознато. Потцењивање интелигенције грађана (народа, демоса) није нешто што је својствено демократском друштву, и разумевање и тумачење правних норми на начин који полази од претпоставке о интелектуалној инсуфицијенцији грађана није примерено и прихватљиво у држави коју први члан њеног устава дефинише као „државу засновану „на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“.²⁵

²⁵ Иако је прошло више од 35 година од тада, још увек се као анегдота препричава сегмент телевизијског дуела одржаног 28. априла 1988. године, пред други круг председничких избора у Француској, између Франсоа Митерана, у том тренутку председника Републике,

6. ПИТАЊЕ МЕРЕ ПОЈАВЉИВАЊА ПОЈЕДИНАЦА У ЈАВНОСТИ

Утиску дела грађана да постоји нешто правно проблематично у учешћу председника Републике Србије Александра Вучића, као грађанина, у предизборној кампањи Српске напредне странке на

и Жака Ширика, у том тренутку председника Владе. Тада је Ширак предложио да један другога ословљавају по презимену, а не по функцији, позивајући се на потребу равноправног положаја током предизборне кампање, што Митеран није прихватио:

- Жак Ширак: „... Желим, господине Митеран, да Ви и Ваша странка имате исту концепцију непристрасности државе коју сам одувек имао...“ (Jacques Chirac: “... Je souhaite, Monsieur Mitterrand, que vous et votre parti ayez la même conception de l’impartialité de l’Etat que celle que j’ai toujours eue.”).
- Франсоа Митеран: „Посматрао сам Вас две године, дајете ми веома лош пример, али нећу даље да се бавим тиме... Нећу ништа посебно да кажем у погледу вашег начина изражавања, имате право... И даље ћу да Вас зовем ‘господине премијеру’ јер сам Вас тако звао две године и Ви то јесте. Па, као премијер, приметио сам да имате, и поштено је рећи, врло реалне квалитете; али немате непристрасност или осећај за правду у понашању државе“ (François Mitterrand: “Je vous ai observé pendant deux ans, vous me donnez là un bien mauvais exemple mais je ne vais pas m’engager davantage... moi, je vous appelle, je ne fais aucune observation particulière sur votre façon de vous exprimer, vous en avez le droit... moi, je continue à vous appelez ‘Monsieur le Premier ministre’ puisque c’est comme cela que je vous ai appelé pendant deux ans et que vous l’êtes. Eh bien, en tant que Premier ministre, j’ai constaté que vous aviez, et c’est bien juste de le dire, de très réelles qualités ; vous n’avez pas celle de l’impartialité ni du sens de la justice dans la conduite de l’Etat.”).
- Жак Ширак: „Само да Вам кажем, вечерас ја нисам премијер а ни Ви нисте председник Републике, нас двојица смо равноправни кандидати, изложени суду Француза, што се једино рачуна, па ми дозволите дакле да Вас ословљавам са господине Митеран“ (Jacques Chirac: “Permettez-moi juste de vous dire que, ce soir, je ne suis pas le Premier ministre et vous n’êtes pas le président de la République, nous sommes deux candidats à égalité, qui se soumettent au jugement des Français, le seul qui compte, vous me permettez donc de vous appeler Monsieur Mitterrand.”).
- Франсоа Митеран: „Али потпуно сте у праву, господине премијеру...“ (François Mitterrand: “Mais vous avez tout à fait raison Monsieur le Premier ministre.”).

Након овог ироничног одговора, Митеран је наставио да ословљава Ширика са „господине председниче Владе“, да би се даље током дебате и Ширазу „омакло“ да Митерана ослнови са „господине председниче“.

Ово питање ословљавања није имало нити је икад попримило карактер правног питања, већ пре питања неке врсте политичке културе. У пракси је, код каснијих избора, преовладала Митеранова верзија, тј. ословљавање кандидата према функцији коју у том тренутку врше, што се сматра питањем етике и не сматра се да је од утицаја на резултате избора будући да се кроз такво ословљавање пред грађане износи ноторна чињеница, која им је и иначе позната. Legavre Jean-Baptiste. 1990. Le débat télévisé Mitterrand/Chirac de 1988 raconté par plusieurs de ses acteurs. Politix, vol. 3, n°9, Premier trimestre 1990. En Vert et contre tout? L’écologie en politique. pp. 86-93. https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1990_num_3_9_2163 (5.7.2024).

Снимак овог дела дебате доступан на: <https://www.ina.fr/ina-eclair-actu/video/i04261065/francois-mitterrand-a-jacques-chirac-vous-avez-tout-a-fait-raison-monsieur> (5.7.2024).

парламентарним изборима доприноси мера његовог учешћа (донекле очекивана будући да је он носилац листе) у кампањи. Он је био присутан и говорио је на великом броју предизборних скупова те партије, практично свим значајнијим, као и у бројним предизборним медијским представљањима партије. Ако се овоме додају његова појављивања у јавности у својству председника Републике, дакле као јавног функционера, онда је тај утисак о омниприсутности исте личности, конкретнио Александра Вучића, још јачи.

Правно посматрано, политичке партије и групације имају слободу да бирају у којој ће мери која личност да се појављује на њиховим промотивним скуповима и у њиховим промотивним активностима. Одлука о томе понајвише зависи од процене да ли учешће ужег или ширег круга лица у кампањи и мера учешћа појединих личности више доприноси позитивном опредељењу бирача према датој партији. Готово искључиво учешће неких појединаца у партијским изборним кампањама присутно је и код неких других политичких странака и групација, до те мере да већи део јавности не би знао ни да наведе име неког другог њиховог члана, али је мера присуства Александра Вучића у јавности већа због кумулације његовог појављивања као грађанина у кампањи Српске напредне странке и његовог појављивања у јавности у својству председника Републике. Притом, природа наступа Александра Вучића (његов лични стил, енергија коју уноси у наступ итд.) је таква да додатно доприноси поларизацији јавности, тј. изазива велику меру отпора код једних и велику меру симпатије код других.

Посматрано *de lege lata*, дакле, у самој великој мери присуства и учешћа одређене личности, укључујући и личност која врши функцију председника Републике, као грађанина у изборној кампањи, нема ничег противправног уколико су испоштовани наведени захтеви из члана 50, ст. 2, 4. и 5. Закона о спречавању корупције. Посматрано *de lege ferenda*, можда би враћање већинског изборног система, које подразумева гласање за по једног посланика у свакој изборној јединици (којих би било онолико колико има посланика у Народној скупштини) било пожељно, јер код тог изборног система грађани имају непосреднији увид у то ко су кандидати између којих бирају оног посланика који ће их представљати у Скупштини, а политичке партије су приморане да што квалификованија и што угледнија лица кандидују за посланике и да их као такве лично промовишу, јер у изборној кампањи они не могу да буду готово у потпуности заклоњени и „покривени“ личношћу и угледом носиоца листе или уже групе лица који учествују у кампањи

7. КРИВИЧНА ДЕЛА НА ЧИЈЕ СЕ ИЗВРШЕЊЕ УКАЗУЈЕ

7.1. Повреда равноправности

Део приговора поводом учешћа Александра Вучића у предизборној кампањи Српске напредне странке за избор народних посланика за Народну скупштину Републике Србије представља констатацију да је он, подржавајући Српску напредну странку и критикујући опозиционе партије извршио дискриминацију ових других по основу њиховог политичког убеђења и тиме извршио кривично дело Повреда равноправности из члана 128. Кривичног законика.²⁶

Најпре треба подсетити да је у природи партијског ангажмана неког лица, који је, како смо рекли, облик остваривања Уставом и међународним правом загарантованих људских права на слободу удруживања, окупљања и изражавања, и које је сегмент демократског устројства једне државе, залагање за привлачење гласова за своју партију или политичку групацију и за одбијање гласача од ривалских групација. Појављујући се као грађанин (а не у својству председника Републике, о чему је напред било речи) на промотивним скуповима своје политичке партије и кроз друга јавна појављивања у својству грађанина и партијског члана и активисте, на шта има право (према наведеним одредбама Устава РС и члан 50. Закона о спречавању корупције), Александар Вучић је учествовао у изборној кампањи, легалној и правом уређеној активности, која је члан 2. Закона о финансирању политичких активности дефинисана као „*скуп активности политичких субјеката које почињу од дана расписивања избора и окончавају се даном доношења укупног извештаја о резултатима избора, у сврху јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних програма и позивања бирача да за њих гласају, односно да не гласају за друге учеснике на изборима ...*“. Дакле у самој природи изборне кампање као легалне и правом уређене активности је различито третирање једних

²⁶ Члан 128 – Повреда равноправности: (1) Ко због националне или етничке припадности, расе или вероисповести или због одсуства те припадности или због разлика у погледу политичког или другог убеђења, пола, инвалидитета, сексуалне оријентације, родног идентитета, језика, образовања, друштвеног положаја, социјалног порекла, имовног стања или неког другог личног својства, другоме ускрати или ограничи права човека и грађанина утврђена Уставом, законима или другим прописима или општим актима или потврђеним међународним уговорима или му на основу ове разлике даје повластице или погодности, казниће се затвором до три године.

(2) Ако дело из става 1. овог члана учини службено лице у вршењу службе, казниће се затвором од три месеца до пет година.

(својих) и других (опонентских) учесника на изборима. Самим тим, то различито третирање (позивање бирача да гласају за једне и да не гласају за друге) није противправно, па не може бити кривичног дела.

Поред наведеног, биће кривичног дела Повреда равноправности подразумева да је извршилац, због неког личног својства, које може бити и политичко уверење, на различит, неравноправан начин третирао нека лица у односу на друга (која та лична својства немају), на плану уживања „права човека и грађанина утврђен(их) Уставом, законима или другим прописима или општим актима или потврђеним међународним уговорима“, ускраћујући или ограничавајући та права једнима или дајући повластице или погодности другима.²⁷ Резултат учествовања у изборној кампањи и, према законској дефиницији изборне кампање „позивања бирача [...] да гласају (за једне), односно да не гласају за друге учеснике на изборима“ је то што ће, ако то позивање уроди плодом, бирачи гласати за једне, а неће гласати за друге учеснике у изборима, па ће једни бити изабрани, а други неће. Изборно право грађана загарантовано чланом 52. Устава Републике Србије²⁸ подразумева право грађанина да учествује на изборима у активном и у пасивном својству, тј. „да бира и да буде биран“. Међутим то право не укључује у себе и право датог лица да бирачи гласају за њега, односно да оно буде изабрано. Такво право не постоји. Постоји само могућност да бирачи гласају на одређени начин и да одређени кандидат буде изабран, односно да одређена политичка партија/групација дође на власт. Како не постоји такво право, не постоји ни кривично дело из члана 128. КЗ

²⁷ Говорећи о природи одредбе члана 14. Европске конвенције о људским правима, којим се забрањује дискриминација, заснована на неком личном својству, у уживању неког од Конвенцијом загарантованих права и слобода (а исто важи и за одредбу члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију о људским правима, само што се ту ради забрани дискриминације у уживању „сваког права које закон предвиђа“), у ком погледу је та одредба једнака одредби члана 128. нашег КЗ, Европски суд за људска права је констатовао: „Суд је доследно сматрао да члан 14. Конвенције допуњује друге материјалне одредбе Конвенције и њених протокола. Члан 14. нема независно постојање јер има дејство искључиво у односу на ‘уживање права и слобода’ које се њима штите“ (The Court has consistently held that Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols thereto. Article 14 has no independent existence since it has effect solely in relation to “the enjoyment of the rights and freedoms” safeguarded thereby). ECHR, no. 20452/14, Molla Sali v. Greece, para. 123.

²⁸ Тај члан Устава гласи: Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран.

Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.

Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.

7.2. Злоупотреба службеног положаја

У оквиру притужби против Александра Вучића због његовог учешћа у изборној кампањи за избор народних посланика и позивања бирача да гласају за Српску напредну странку и њене кандидате а да не гласају за друге партије и политичке групације и њихове кандидате, изнета је и тврдња да је у својим јавним наступима током кампање он извршио кривично дело Злоупотреба службеног положаја из члана 359, став 1. Кривичног законика.²⁹

Најпре, видели смо да је Александар Вучић у наведеним ситуацијама поступао не као председник Републике, већ као грађанин који учествујући у партијској активности ужива своје Уставом и међународним конвенцијама загарантовано право на слободу удруживања, окупљања и изражавања. Дакле, он није поступао као службено лице и самим тим није могао том приликом да искоришћава (и злоупотребљава) свој службени положај.

Осим тога, видели смо напред да у учешћу одређеног лица као грађанина (дакле изван оквира вршења јавне функције чији је евентуално носилац) у предизборној кампањи одређене политичке партије, као легалној и правом уређеној активности, нема ничег противправног. А искоришћавање службеног положаја у смислу кривичног дела о коме је реч подразумева противправност.

Из наведених разлога може се констатовати да у наведеним активностима Александра Вучиће нису садржани елементи бића кривичног дела Злоупотреба службеног положаја из члана 359, став 1. КЗ-а.

8. ЗАКЉУЧАК

Један од постулата демократије којима се изражава политичка воља грађана представља изборно право као значајно људско право. У нашој земљи ово право је зајемчено грађанима Србије највишим правним актом који прописује да грађанин има право да бира и да буде биран под условима прописаним Уставом: да је пунолетан, пословно способан и да поседује држављанство (члан 52. Устава Србије). Пред овог гарантованог личног права, Устав прецизира да је изборно

²⁹ Члан 359, став 1 – Злоупотреба службеног положаја: (1) Службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

право опште и једнако, да су избори слободни и непосредни и да је гласање тајно и лично. Да би се испуниле претпоставке за несметано уживање изборног права, и гарантовала његова примена, Устав је предвидео његову правну заштиту у складу са законом (члан 52, став 3. Устава РС). Обезбеђујући правну заштиту овог права уставотворац се свакако руководио и гаранцијом непосредне примене људских и мањинских права („јемчи се“), не само нормама унутрашњег права, него и општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима (члан 18, став 2. Устава РС).

Имајући у виду значај избора и изборног права, као и инструментална која јемче његово остваривање и путем унутрашњих норми и међународних докумената, утолико је већа обавеза да се у изборном процесу омогуће једнаки и фер услови у свим његовим фазама почев од расписивања избора да проглашења резултата. Битан услов за то је постојање адекватног изборног законодавства и његова доследна примена.

Међутим, често се дешава да у имплементацији изборног законодавства долази до одређених проблема. Понекад је у питању погрешно тумачење тих прописа, кадкад се ради о њиховом намерно погрешном „читању“ из чисто политичких разлога и интереса, па се у том случају они користе у пропагандне и у промотивно изборне циљеве.

Овим текстом се на примеру који се најчешће понавља од једног до другог изборног процеса анализира учешће председника Републике у изборној кампањи за парламентарне изборе. То питање је до сада тумачено на веома различите, често дијаметрално супротне начине, од тога да шеф државе има право да „у сваком случају“ учествује у изборној кампањи, па до тоталног негирања његовог права да се „у било ком својству“ ангажује у том изборном процесу. Разлози за такве ставове су били такође различити и мотивисани више политичко-идеолошким, интересним и сличним образложењима, а мање правним тумачењима, иако су се и једни и други позивали на позитивне прописе.

На конкретном примеру оправданости учешћа „председника свих грађана“ у изборним активностима које укључују подршку одређеној политичкој опцији, односно политичкој партији или кандидату, може се видети сва комплексност овог питања. То значи да се учешће председника Републике може оквалификовати као недопуштено, односно незаконито у једној ситуацији, а као допуштено и легално у другој, зависно од тога у ком својству изабрани председник државе поступа у промовисању политичких идеја и кандидата оне политичке опције којој припада.

У мери у којој се позитивни прописи буду објективно и непристрасно тумачили, утолико ће поступање политичких функционера, па и председника Републике, бити квалификовано на објективан начин. То је и претпоставка да ће се изборни процес одвијати у атмосфери која ће бити погодан амбијент за реализацију воље бирача, што је и крајњи циљ демократских избора.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Legavre Jean-Baptiste. 1990. Le débat télévisé Mitterrand/Chirac de 1988 raconté par plusieurs de ses acteurs. Politix, vol. 3, n°9, Premier trimestre 1990. En Vert et contre tout? L'écologie en politique. pp. 86-93. https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1990_num_3_9_2163 (5.7.2024).

https://www.lemonde.fr/la-republique-en-marche/article/2017/11/14/cent-militants-lrm-declarent-quitter-le-parti_5214685_5126036.html (5.7.2024)

https://www.gala.fr/l_actu/news_de_stars/le_culte_de_la_personnalite_autour_de_brigitte_et_emmanuel_macron_agace_chez_en_marche_408916 (5.7.2024)

<https://www.ouest-france.fr/elections/legislatives/legislatives-rien-ne-serait-pire-que-de-nous-perdre-dans-l-immobilisme-avertit-emmanuel-macron-10b47c3a-eb66-11ec-9c83-bfcc11f15cab> (5.7.2024)

https://factuel.afp.com/doc.afp.com.32AA238?fbclid=IwAR0kuKKgE2HVVH_GwhEw81vFWxHF3w9jMeqFmhJJMax75OHkWZHY45K3i8A (5.7.2024)

<https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/legislatives-quelle-est-la-valeur-des-chartes-qu-imposent-les-partis-a-leurs> (5.7.2024)

<https://www.20minutes.fr/elections/3293847-20220520-legislatives-2022-candidats-lrem-obligation-soutenir-promesses-emmanuel-macron> (5.7.2024)

<https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/cohabitation-en-cas-de-victoire-de-la-nupes-emmanuel-macron-pourrait-il-faire-sans> (5.7.2024)

https://www.francetvinfo.fr/elections/legislatives-emmanuel-macron-a-t-il-raison-d-affirmer-qu-aucun-parti-ne-peut-imposer-un-nom-pour-le-poste-de-premier-ministre_5179780.html (5.7.2024)

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006.

Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007.

Закона о спречавању корупције, Службени гласник РС 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021, 14/2022.

Кривични законик, Службени гласник РС 85/2005-30, 88/2005-51 (исправка), 107/2005-171 (исправка), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3.

Закона о финансирању политичких активности, Службени гласник РС 14/2022.

Уговор о Европској унији, Службени лист ЕУ С 202/15, 7.6.2016.

The Statute of the Council of Europe, signed 5.5.1949.

СУДСКА ПРАКСА

ECtHR, no. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, Yazar and others v. Turkey

ECtHR, no. 133/1996/752/951, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey

ECtHR, no. 6538/74, The Sunday Times v. United Kingdom

ECtHR, no. 20452/14, Molla Sali v. Greece

Branko Rakić

Miodrag Savović

IS THE PARTICIPATION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA ALLOWED IN THE ELECTION CAMPAIGN FOR PARLIAMENTARY ELECTIONS

Resume

The purpose of introducing public official's campaigns into election legislation is to ensure equal chances for all participants in the election process while respecting the principles of fair and free elections. One of the most common dilemmas regarding this issue is related to the participation of the President of the Republic in the election campaign. The question arises whether the head of state, who is the "president of all citizens" has the right to participate in activities during the election campaign that are aimed at supporting a specific political option and promoting its ideas and candidates, and which serve the purpose of achieving the political goals of a particular political party, coalition, or its candidates. Additionally, whether this participation calls into question the impartiality and integrity of the elections and violates the rules of election legislation.

The authors analyzes existing domestic regulations related to this matter, as well as international documents that address issues significant to the rights of individuals as citizens in exercising their human rights, including those related to elections. Moreover, the authors have served as members of the Supervisory Committee for the election campaign, elected by the National Assembly of Serbia, in several election processes (elections in 2020, 2022, and 2023), and therefore, they also examine this issue through the practice of the Supervisory Committee during the election process.

Keywords: elections, public official's campaign, conflict of interest, head of state, public resources

POTENTIAL CONSTITUTIONAL DESIGNS FOR AN INDEPENDENT SCOTLAND**

Abstract

In 2014 the Scots voted by a small margin against the proposal that their country should become independent from the United Kingdom. However, in 2016 British citizens chose, again with a knife-edge majority of votes, that the United Kingdom should leave the European Union. Motivated by this fact and backed by continuous voters' support expressed in regional and national elections, Scottish political elite has been for many years expressing the ambition to demand a second referendum for independence. In case that another noteworthy occasion for establishing an independent Scottish state arrives in the near future, answering the question regarding its plausible constitutional foundations gains noteworthy value. Some of the responses to this question are contained in earlier proposals for a written constitution for Scotland, but many other had already been established in 1997 by the devolved institutions in that part of the United Kingdom. They are recognized as well-grounded to be transferred into the constitutional structure that a new independent state at the north of the British Isle could

* Author is Research Associate at Institute for Comparative Law in Belgrade. E-mail: v.mikic@iup.rs; ORCID: 0009-0001-8706-4175

** Author's remark: This article does not in any way express the author's position on the eventuality of Scotland's independence, nor does the author pretend to forecast further political developments in the United Kingdom or Scotland. Its sole purpose consists in laying out analysis of proposed models for constitutional framework for Scotland if its voters and main political subjects do in future come to the conclusion that it should leave the UK and become an independent state. If their wishes materialize, the process of making Scotland independent would hopefully be organized with the consent of the UK authorities, in particular because in November 2022 the United Kingdom Supreme Court unanimously ruled that the Scottish Parliament is not empowered to legislate on an independence referendum.

adopt. Potential constitutional foundations for Scotland are not shallow. They have been developing for more than half a century and could readily be put in place if Scotland gains independence. In this article available models for the constitutional arrangements for an independent Scotland are analyzed, coupled with the principles on which the new state would be based on, and proposed institutional frameworks for an independent Scotland are outlined.

Keywords: Constitution of Scotland, Devolution in the United Kingdom, Referendum on Independence

1. INTRODUCTION

In 2024, we mark the tenth anniversary of the unsuccessful referendum for an independent Scotland, aimed at this region's secession from the United Kingdom. On September 18, 2014, with the turnout of impressive 84 per cent of voters, 55 per cent of Scottish citizens voted against the proposal of constituting an independent Scottish country, while slightly less than 45 per cent of voters supported the idea of a free Scottish state (McInnes et al. 2014, 1). The referendum procedure was based on the Scottish Independence Referendum Act, which was adopted by the Scottish Parliament in November 2013, receiving the Royal Assent a month later.

The relief of the opponents of independence proved temporary. In 2016, throughout the UK another referendum was organized. In a neck and neck finish, the UK decided to leave the European Union. On the basis of this event (the Brexit), Scotland had left the EU against its express will, because more than 60 per cent of its voters and the majority in all of the constituencies in Scotland voted for the "Remain" option, meaning that the Brexit was "primarily decided by the voters from England" (Radomska 2019, 40). Now, the legitimacy of the 2014 referendum might be put into question, because, by the wording of the Scottish First Minister, "when people last voted on the issue, (...) they were told by the British government (...) that the only way to protect Scotland's place in [the EU] was to reject independence" (Sturgeon 2023, 43). Additionally, at the time of the 2014 referendum, many Scottish voters "assessed that Scotland was too weak to create its own state [and] that the [EU] might not accept it" (Radomska 2019, 46).

Scottish reaction to the Brexit appeared to be determined and consistent. Comfortably the largest party in Scotland, the Scottish National Party (SNP), which has been in power in Scotland since 2007, has been intensifying its calls for a new independence referendum, claiming that an

independent Scotland could and should (re)gain a full membership in the EU. In the actual session of the Scottish Parliament, a devolved legislature of Scotland, the ruling SNP has 63 out of 129 seats (previous election were held in 2021, while the next ones are scheduled for 2026, and identical result was obtained in the last election for Scottish Parliament in 2016). Further questioning the legitimacy of the UK government in Scotland, Brexit could become momentous for the cause of independence of Scotland.

Ever since 1997, the UK has been representing a special type of a unitary state. Namely, in that year the then Labour Government started with the so-called devolution process, legally granting a high level of self-government to Scotland, Wales, and Northern Ireland. The Scotland Act of 1998 enabled significant constitutional concessions to it by the UK. The Act devolved important set of competences to the Scottish Parliament and the Scottish Government. “Using [this] change of English policy” (Scotland Act 1998, 43), 74 per cent of the Scottish voters supported the establishment of a Scotland’s own parliament, while 63 per cent voted for Scotland’s tax-raising powers, which represented “a resounding success” (Mény & Knapp 1998, 37).

On the basis of these acts and decisions, Scotland was given autonomous legislative and executive bodies, the Scottish Parliament and the Scottish Government respectively. In contrast to the devolution to Wales, which was predominantly of *administrative* nature, the powers devolved to Scotland and Northern Ireland were effectively very wide. These two political units of the UK were given all the political and legal competences with the exceptions of foreign policy, defence, national fiscal policy and constitutional matters. In effect, the Scottish institutions were empowered to adopt laws in any domain which was not reserved.

Scotland’s devolved authorities accelerated demands for a second referendum. This development of events reintroduced the question of whether a Scottish statehood could be reinstated sooner than expected, and also led to searching for answers to the question that is perhaps not overriding, but bares a high degree of significance: what would the constitutional framework of such a state look alike? In other words, there is a need to inquire whether which type of a constitutional system would replace the one actually existing in Scotland, in case the current institutional arrangements are one day esteemed to be no more sustainable.

Even though the proposals for an independent Scotland’s constitutional arrangements are not numerous, there is room to assess the basic directions of reflecting about the arrangement of a potential Scottish state.

The earliest proposal of a Scottish constitutional document is the creation of the SNP (the 1964 Model) (Bulmer 2011, 681). The SNP had circulated a similar draft in 1977 (the 1977 Model) (Bulmer 2020), hoping that Scottish voters would support it in referendum after the eventual proclamation of independence (Bulmer 2011, 674). A few decades later, in 2000, Neil MacCormick, a prominent professor of law and independence protagonist had claimed that “there is in fact a very broad consensus about key points of a constitution in Scotland” (MacCormick 2000, 722). Two years later, the SNP published the document named *The Scottish Constitution*, with MacCormick as its architect (Bulmer 2011, 674).

The constitutional policy of the SNP reached now points of ascent in 2023, when the Scottish Government issued the document named *Building a New Scotland: Creating a modern constitution for an independent Scotland*, in which basic foundations of the new state were presented. In the meantime, a constitutional draft (the 2013 Model) (Constitution for Scotland n.d.) was proposed by the *Centre on Constitutional Change*, an organisation based at the University of Edinburgh since 2013, whose fellows include academics from several highly reputable British universities.

In this article, a history and impacts of the devolution process, as well as the recent announcements for a new referendum on Scotland’s independence are summarized (Part 2). Furthermore, proposed constitutional models contain referrals to basic principles around which the new state would be organized (Part 3). Before the concluding part of the article, the most important aspects of the suggested institutional structure of the Scottish state are outlined, i.e. the legislative and the executive branches of power, the judiciary, and local government (Part 4).

2. DEVOLUTION OF POWERS TO SCOTLAND AND PROSPECTS OF A SECOND INDEPENDENCE REFERENDUM

One of the key initiatives of the Anthony Blair’s first cabinet was to devolve an important set of competences to Scotland, Wales, and Northern Ireland. Although these initiatives were approved in the referendums held in 1997 and 1998, any successful strides in that regard could still be revoked by the UK Parliament (The Scottish Government 2023). This conclusion comes fully in line with the thesis that there are virtually no guarantees provided by the devolution legislation which could prevent the central government to revoke the proclaimed guarantees and to respect the devolved competences consistently and permanently (Petrov 2007, 122).

Nevertheless, soon after the devolution mechanisms were put in place, signs of encouraging Scottish political and legal tendencies towards independence appeared. Not long after the devolution acts had been enacted, contours of a constitutional convention evolved in Scotland (the so-called Sewel convention), in accordance to which an adoption of a UK law on a subject devolved to the competence of the Scottish Parliament needs to be based on the formal assent of the same body (i.e. the Scottish Parliament), although this presumption does not follow the formal logic of British parliamentary system and the country's *real* constitution (Petrov 2007, 122).

Although the Scottish Parliament has fully exercised its powers for almost three decades, the urge to call for an independent Scottish state did not cease to reappear. As a consequence, a need arose to prepare paths for a second (new) referendum on Scotland's independence. In December 2019, the Scottish Government expressed its resolve to continue with the efforts to achieve full independence. In its official publication entitled *Scotland's right to choose: putting Scotland's future in Scotland's hands*, and published by the Nicola Sturgeon, First Minister of Scotland (head of the executive branch of Scotland's devolved power), the Scottish Government claimed that "the best future for Scotland is to be an independent country" (The Scottish Government 2019). Pointing out that "there has been a significant and material change in circumstances since the 2014 referendum",¹ the Scottish Government asserted that "people in Scotland have the right to consider their future once again", i.e., that a second referendum is needed. In particular, the Government insisted that the results of the UK general election in 2019 clearly indicated that the "Westminster government (...) has been rejected by the people of Scotland", assuming that the election produced a confirmation for the supposed pro-independence majority of voters in Scotland.² Basing her (and the Government's) arguments on the principle of self-determination, the First Minister invited London to let the new referendum be organized before the end of 2020, within confines of "an agreed, legal process" between the British and Scottish political institutions (McCorkindale & McHarg 2020).

In addition, Scotland's eagerness to hold a second referendum may be esteemed to be approved by the overwhelming support for the SNP

¹ "The material change in circumstances is said to be the fact that Scotland will be leaving the European Union despite the desire of the majority of Scottish voters to remain" (McCorkindale & McHarg 2020).

² The SNP won an overwhelming majority of seats in the British House of Commons belonging to Scottish electoral units (35 out of 59).

expressed in the 2021 election for the Scottish Parliament. Consequently, at the end of 2022, Mrs. Sturgeon had claimed that “Scotland cannot afford not to seize the opportunity of independence given the current [political and economic] circumstances” (Sturgeon 2023, 43). Similar calls for independence were laid out in a new proclamation of the Scottish Government, issued in June 2023 (The Scottish Government 2023). In October 2023, Mrs. Sturgeon once again expressed her hopes for a second referendum on independence (Holehouse 2023, 40). Regarding the legality of the possible second referendum, it is important to note that, although the 2014 referendum was *advisory* only, meaning that it “did not legally bind the UK or Scottish Government to give effect to a vote for independence” (McCorkindale & McHarg 2020) any such advisory referendum could “carry compelling authority in political terms”, and produce “a clear result”, which would represent “a signal for negotiations to commence” (MacCormick 2000, 726).

3. PRINCIPLES OF THE PROSPECTIVE SCOTTISH CONSTITUTIONAL DESIGN

The existing models of Scotland’s constitutional document share many similar features. Namely, all of the proposed models give constitutional recognition to the importance of having a written constitution (either permanent or temporary), containing principles of state organization, its institutional framework, as well as the fundamental rights and freedoms and the legal tools for their protection.

Available patterns of the constitutional system for an independent Scotland evince no sign of deviating from the centuries-long established British model of legal system, with a notable exception: Scottish political and intellectual elites strive for a constitution in a codified form, as is the case with all the other European (and most of the world’s) countries (The Scottish Government 2023; McHarg 2014).

By the text of its frontal provision, the 2013 Model asserts the right of “the people” to express and enact their “collective will through this written Constitution“ (Art. 1, Sect. 1.1). The Scottish Government proposed in June 2023 a *written* constitution for Scotland, “that puts democracy, rights and equality at the heart of everything we do as an independent country” (The Scottish Government 2023), supporting the direction the First Minister had announced earlier (McHarg 2014).

Some authors have been contemplating a proposition that in the first phase of independence Scotland should adopt a *temporary* constitution. It

seems quite reasonable to claim that the adoption of a constitution is a project that can only follow after the legal and political framework of Scotland is based on “a set of constitutional arrangements to enable it to function as an independent state” (McHarg 2014). A provisional constitution would not be codified. Rather, a series of organic laws would be adopted, which would provide normative support for the implementation of the Scotland Act, the Human Rights Act, the Representation of the People Act, and other fundamental legal documents which are in force in Scotland today (McHarg 2014). It is logical to presume that a temporary constitution would enable a more suited and phased handover of powers. Similarly, in June 2023, the Scottish Government proposed a three - step procedure for achieving a properly established independent Scotland. First, “an interim constitution”, developed by the means of “consultation and conversation with people” would “take effect on the day of independence”. Afterwards, “a permanent constitution created by the people through a legally - mandated Constitutional Convention” would be adopted. Finally, a referendum on the approval of the permanent constitution would be held (The Scottish Government 2023).

Conducted on a proper legal footing, the process of making Scotland independent would also encompass proclaiming the new state as a constitutional democracy and the rule of law, governed by the principle of the separation of powers. Scotland should be “a parliamentary democracy” (McHarg 2014), or “a constitutional democracy” (Art. 1, Sec. 1.2 of the 2013 Model), established on the rule of law (McHarg 2014) and the separation of powers (Bulmer 2011, 674).

Any country aspiring to become a full member of the EU is presumed to have adopted an adequate constitutional framework for the protection of human rights and liberties. Scotland, of course, would not represent an exception, particularly when one takes into account a highly developed human rights culture in the UK. A reflection of this idea can be found in the proposed drafts of the Scottish constitution. The lengthiest article of the 2013 Model (Art. 2) is devoted to the protection of the fundamental rights, liberties and duties of individuals. In accordance with the Art. 2, Sec. 2.1 of the 2013 Model, the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (the ECHR) would be recognized fully as part of the law of Scotland (McHarg 2014). Many provisions of the ECHR are incorporated in the constitutional framework by explicit guaranties of the rights

and freedoms contained in the ECHR.³ Alternatively, in accordance to the 1977 Model, the Constitution would be accompanied by a Bill of Rights in which the dispositions of the ECHR would be included (Bulmer, 2020). What is more important, the Scottish Government announced in 2023 that “the interim constitution would embed human rights set out in the [ECHR], as well as the core international human rights treaties relating to economic, social and cultural rights and the rights of children, women, minority ethnic communities, disabled people and refugees, and the right to a healthy environment” (The Scottish Government 2023). Official constitutional domestication of the ECHR thus appears to be a logical step in the process of Scotland’s potential full membership in the EU. Basic rights and freedoms would be provided with direct constitutional protection (Bulmer 2011, 676). In the *Preamble* of the 2013 Model, it is claimed that “the People of Scotland (...) adopt the overriding purpose of upholding the fundamental rights and freedoms set out in this Constitution (...)”.

From the comparative point of view, the Scottish constitution might encompass certain authentic provisions such as the right of citizens “to participate in society as full and equal members, and to have barriers to such participation removed” (Art. 1, Sec. 2.16 of the 2013 Model), or the right of equality before the law extended by “the right to equal benefit of the law” (Art. 1, Sec. 2.19). Public authorities would dispose of not more than one single tool for interfering with guaranteed rights – “the interests of national security or public safety” (Art. 1, Sec. 2.2). Principle of non-discrimination (Art. 1, Sec. 2.3), and the prohibition of death penalty (Art. 1, Sec. 2.5), are also proclaimed. According to one rather awkward provision, citizens of Scotland have “the right to use reasonable force to defend self and family under threat of violence”, with the notion of “reasonable force” being determined as “up to and inflicting bodily harm on the antagonist, short of death” (Art. 1, Sec. 2.13 of the 2013 Model).

In the proposed drafts the determination for Scotland’s membership in the EU clearly holds a dominating position. Although it is reasonable to suppose that a number of pro-independence voters would not support Scotland’s membership in the EU, one could not rule out the option that the majority of voters in Scotland want that country to be a member of the EU (to put aside ever more strenuous conditions for membership in the EU).⁴

³ Such is the case with, for example, right to life (Art. 1, Sec. 2.5), right to liberty (Sec. 2.6), right to respect for private and family life (Sec. 2.12), prohibition of torture, slavery and forced labour (Sec. 2.15), etc.

⁴ It is valid to claim that “the EU institutions, for whom the legality (as well as the consensual nature) of the process [of declaring independence] might condition any future relationship

Scottish political decision - makers have continuously been convinced of anchoring Scotland in the EU. In accordance with its official proclamation from 2023, the Scottish Government “believes that the constitution of an independent Scotland should (...) reflect Scotland’s values as a modern, democratic, European nation” (The Scottish Government 2023). According to a highly representative political and academic source, “re-establishing Scotland’s position as an independent state, in contemporary terms as a member state of the [EU]” would be the SNP’s “central policy objective” (MacCormick 2000, 721).

One of the more logical steps in the process of preparing Scotland to be included in the EU would be transposing the European acts into domestic law. Assuming that Scotland would acquire the EU membership, the direct application of the EU law and its supremacy in relation to the national law of Scotland would be an implication of the logical course of relations between international and domestic law (McHarg 2014). Nonetheless, international treaties “whether enacted past, present or future, to the extent that they are incompatible with this Constitution, will be void and without effect” (Art. 1, Sec. 1.3 of the 2013 Model). Treaties “delegating sovereignty powers (...) to a confederation, union, alliance or international body” may take effect only if they are ratified by the Parliament and the voters, whereas all Scotland’s international commitments “must comply with this Constitution and be revocable at any time in accordance with a majority vote in both parliament and a referendum” (Art. 7, Sec. 7.9).

4. INSTITUTIONAL STRUCTURE OF A SCOTTISH STATE

When it comes to the composition and the sphere of competence of independent Scotland’s authorities, all of the proposed constitutional models pay attention to the three traditional branches of power, with a subdivision of topics related to the executive power – the Government and the Head of State.

In operation since 1999, the Scottish Parliament has developed two distinctive characteristics in comparison to the British constitutional heritage: its *unicameral* form, and the *proportional* nature of its representation. Scottish legislature would be composed of a single chamber, bearing the

with an independent Scotland” (McCorkindale & McHarg 2020). This type of arrangement was once effectively put in motion: process of dissolution of the former union of Serbia and Montenegro (2003-2006) was closely scrutinized by the EU, which enabled a successful and peaceful referendum on independence in Montenegro in May 2006.

name the Scottish Assembly (the 1964 Model (Bulmer 2011, 676) and the 1977 Model (Bulmer, 2020)), or the Scottish Parliament (the 2013 Model). Again, as an expression of obvious difference from the UK, Scotland's legislative body would be elected by the method of proportional representation (the 1964 Model (Bulmer 2011, 676), the 1977 Model (Bulmer, 2020); Art. 4, Sec. 4.5 of the 2013 Model), fully in line with the pattern established at the beginning of the devolution period. In another deviating move from the British convention, a legislature could not be dissolved without its express consent, with the sole exception in case that it could not be able to elect the Government (the 1964 Model (Bulmer 2011, 681); the Art. 3, Sec. 3.5 of the 2013 Model also provides for the dissolution of Parliament by the Head of State). A third notable distinction is the proposal that the Parliament should be consisted of 188 representatives (Art. 4, Sec. 4.2 of the 2013 Model), which represents the number almost as three - times as large as the one currently held by Scottish members of parliament in the British House of Commons.

When it comes to the incompatibilities of the members of parliament, “no person who holds executive, administrative, military, diplomatic or judicial public office (other than Ministerial office) may be elected to Parliament unless they resign from the incompatible office” (Art. 4, Sec. 4.10 of the 2013 Model). The 1964 Model contains an implicit linguistic message of discontinuity with the British parliamentary tradition. Hence, instead of the expressions “member of Parliament” and “Speaker of the House”, the formulations “Commissioner” and “President” of Parliament are used.⁵

In line with the (comparatively rare) pattern existing in the British House of Commons, the term of office of any Scottish Parliament legislature would be five years (the 1977 Model (Bulmer 2020), and the Art. 4, Sec. 4.4 of the 2013 Model). Yet, the 1964 Model proposed a four-year term of the Parliament (Bulmer, 2011, 681). The overpowering institutional position of the Scottish Parliament⁶ would be limited by its accountability to citizens. Thus, “the people of Scotland” is authorized to claim “absolute sovereignty over the territory and natural resources of Scotland” (the 1964 Model) (Bulmer 2011, 680). This marks a sharp distinction from the British constitutional principle of the sovereignty of the legislative (representative)

⁵ The Speaker is renamed the *Presiding Officer* by the 2013 Model (Art. 3 Sec. 3.5).

⁶ The level of confidence of the Scottish citizens to their representative body is outlined by the fact that on referendums held in 1997, Wales voted 4 to 1 against having an assembly, while Scotland voted 52 per cent in favour. Since, however, a turnout was 74 per cent, this *yes* vote did not pass the hurdle of 40 per cent which the Government had set as a condition for implementing the law (Mény & Knapp 1998, 272).

body – the Parliament (*the King in Parliament*). The Parliament would enact laws on: citizenship and naturalization, limitations of basic rights and freedoms, and the organization of the judiciary.⁷ It elects the Head of State, and holds “the supreme legislative power” in the state, and is enabled, in extraordinary circumstances, to extend its term of office for the maximum duration of one year.⁸ Art. 5 of the 2013 Model is dedicated to the parliamentary procedure, enriched with extensive details.

The constitutional designs propose for two centers of the executive branch – the Government, and the Head of State. Devoted to the parliamentary system of government already in place in the UK for centuries, they outline the model in accordance to which members of Government should be elected by the Parliament (Bulmer 2011, 674; MacCormick 2000, 722; Art. 4, Sec. 4.14 of the 2013 Model), and from within the Parliament members (the 1964 Model) (Bulmer 2011, 681). The Government is accountable to the Parliament (McHarg 2014). The effective executive power is to be held in the hands of the “Scottish Government”, “comprising Cabinet Secretaries, Ministers and Law Officers” (Art. 4, Sec. 4.3 of the 2013 Model). The Government is authorized to “determine all matters of foreign and domestic policy”, “direct the administration, conduct foreign relations and manage monetary and fiscal policies”, and has “authority over the Armed Forces” of Scotland (Art. 7, Sec. 7.6-8 of the 2013 Model). The number of ministers could not exceed a fifth of the total number of members of parliament (the 1964 Model) (Bulmer 2011, 681).

According to an explicit proposal contained in the 1964 Model, Scotland would be constituted as a (hereditary) *monarchy*. The Head of State would be a king or a queen, and the royal succession would be established by the law (Bulmer 2011, 680). This proposal could be derived from the “the cult of the constitutional monarchy [as one of the] aspects of British identity” (Eatwell 1997, 53). On the other hand, the 2013 Model does not specify the nature of the “Head of State”, the institution to which its Art. 3 is dedicated. The “selection” of this institution would be left to the choice of the voters, by the means of referendum. However, monarchy seems to be implicitly excluded, seems the Parliament is entitled to legislate on the selection, appointment and *recall* of the Head of State (Art. 3, Sec. 3.1). A rather limited political position is devised for the Head of State. Aside from being empowered to give assent to the laws adopted (the 1964 Model

⁷ Respectively: Art. 1, Sec. 1.8-9, Sec. 2.7-8, and Sec. 9.5 of the 2013 Model.

⁸ Respectively: Art. 3, Sec. 1, Art. 4, Sec.4.1, and Sec. 4.16 of the 2013 Model.

(Bulmer 2011, 681); Art. 3. Sec. 3.6, and Art. 5. Sec. 5.7-8 of the 2013 Model), he should be “impartial to all matters politic”, possessing “only such powers as are expressly vested in him or her by this Constitution and will exercise those powers with the advice and consent of the responsible constitutional authorities” (Art. 3, Sec. 3.3-4 of the 2013 Model).

Staying close to the shores of comparative constitutional law prospects, Scotland’s Constitution would not deviate much from the usual set of powers given to the judiciary and from the principle of its independence (Art. 9, Sec. 9.1 of the 2013 Model), guaranteed by a Commission on Judicial Appointments (Bulmer 2011, 681; MacCormick 2000, 722). Under the 1964 Model, immovability of judges could be abrogated only in individual cases, by the basis of the consent of at least two thirds of the members of the Parliament (Bulmer 2011, 682).

A theoretical framework for judicial *scrutiny of the constitutionality of laws* was first established the 1964 Model (for that purpose a *Court of Session* would be designed) (Bulmer 2011, 675). This, in a way, is in line with the current system under which the UK Supreme Court is empowered to hear cases from all of the three devolved jurisdictions in the UK (as well as from the *English* judiciary). A supreme court was mentioned in the Scottish Government’s white paper from 2013, in which it was announced that “the Inner House of the Court of Session and the High Court of Judiciary sitting as the Court of Criminal Appeal will collectively be Scotland’s Supreme Court” (The Scottish Government 2013, 46). The institution of *jury* would also find its place in the Constitution (Art. 1, Sec. 2.25 of the 2013 Model).

Finally, the 1964 Model contains certain proposals regarding the organization of *local autonomy*. Namely, local assemblies would be unicameral and elected by the proportional system (Bulmer 2011, 676). Principles of local autonomy would be restricted by the Scottish Parliament being entitled to legislate on local autonomy, and on the organization of local bodies and their competences, including their financial and tax-collecting powers (Bulmer 2011, 681).

5. CONCLUSION

More than four centuries have passed since King Charles I proclaimed indissolubility of the union of two kingdoms (England and Scotland), comparing it to a marriage from which there could be no divorce. If it happens that the UK appears to be unable to continue as a single state, there are already existing models for the stable constitutional founding of

an independent Scotland. Although prospect of an independent Scotland represents a matter held in abeyance pending further developments, the Scottish legal scholars and its leading political party representatives have not been waiting unprepared.

Many of the choices put at disposal by various authors to potential constitution-writers are derived from the already existing models, created and developed during the process of the devolution of powers in the UK. The available constitutional models are to a large extent mutually similar, beginning with the fact that all of them propose that the constitution should be composed in the written codified form, sidestepping from the proud constitutional tradition of the UK. With only minor differences, similar applies to the dispositions regarding the core principles of organization of a Scottish state, basic rights and freedoms, Scotland's aspirations to respect the European law, the competences and modality of election of the legislative body, judiciary or of the executive.

The existing proposals for a constitution for Scotland may constitute the basis of a state-building process which might comfortably lead to the composition of a document which could, in a favorable political climate, be accepted by decision-makers and experts and formally approved by the Scottish electorate. The essential elements of the constitutional framework for an independent Scotland are well-prepared, comprehensible, and susceptible to the process of arranging the details, not necessarily their most important components.

LITERATURE

Bulmer, Elliot W. 2011. An Analysis of the Scottish National Party's Draft Constitution for Scotland. *Parliamentary Affairs*, 64(4), 20, pp. 674-693.

Devine, Karen. 2008. Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding, *International Political Science Review*. 29(4), pp. 1-33.

Eatwell, Roger. 1997. "Britain." In Roger Ealwell (ed.) *European Political Cultures: Conflict or Convergence?* (pp. 50 - 68). London, New York: Routledge

Holehouse, Matthew. 2023. "You take the high road", *The Economist*, pp. 39-40.

MacCormick, Neil. 2000. Is There a Constitutional Path to Scottish Independence? *Parliamentary Affairs*, 53(4), pp. 721-736.

McInnes, Roderick, Ayres, Steven & Hawkins, Oliver. 2014. Scottish Independence Referendum 2014: Analysis of results. *House of Commons Library*. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP14-50/RP14-50.pdf> (06.06.2024.)

Mény, Yves & Knapp, Andrew. 1998. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press.

Petrov, Vladan. 2007. *Engleski ustav*. Beograd: Pravni fakultet Univerzitetu u Beogradu i Službeni glasnik.

Radomska, Ewa. 2019. Scotland's Independence Movements – The Main Challenges in the Economic Sphere in the Aspect of Potential Separation of Scotland from the United Kingdom. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 3(1), pp. 39-60.

Sturgeon, Nicola. 2023. "It's time for Scotland to break free", *The Economist*, p. 43.

The Scottish Government. 2013. *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*, Edinburgh: The Scottish Government.

INTERNET SOURCES

Bulmer, Elliot W. 2020. "A Scottish constitution: should it be devised before or after independence?" *The Constitution Unit Blog*. <https://constitution-unit.com/2020/11/20/why-an-independent-scotland-should-devise-its-constitution-before-it-leaves-the-uk/> (18.03.2024.)

Constitution for Scotland, *Constitution for Scotland*, <https://constitution-forscotland.scot/constitution/> (13.03.2024.)

McCorkindale, Chriss & McHarg, Aileen. 2020. "Constitutional Pathways to a Second Scottish Independence Referendum." *UK Constitutional Law Association*. <https://ukconstitutionalaw.org/2020/01/13/chris-mccorkindale-and-aileen-mcharg-constitutional-pathways-to-a-second-scottish-independence-referendum/> (12.02.2024.)

McHarg, Aileen. 2014. “Analysis: A Constitution for an Independent Scotland.” *Centre on Constitutional Change*. <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/opinions/analysis-constitution-independent-scotland> (28.02.2024.)

Scotland Act. 1998. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>, (06.06.2024.)

The Scottish Government, “Building a New Scotland: Creating a modern constitution for an independent Scotland”. <https://www.gov.scot/publications/building-new-scotland-creating-modern-constitution-independent-scotland/pages/3/> (20.02.2024.)

The Scottish Government. “Scotland’s right to choose: putting Scotland’s future in Scotland’s hands”. www.gov.scot/publications/scotlands-right-choose-putting-scotlands-future-scotlands-hands/ (16.03.2024.)

Владимир Микић

МОГУЋЕ УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ НЕЗАВИСНЕ ШКОТСКЕ

Сажетак

Шкотски бирачи су 2014. године малом разликом у гласовима одбацили предлог да се Шкотска отцепи од Уједињеног Краљевства. Ипак, две године касније британски грађани, поново веома малом већином гласова, одлучили су да Уједињено Краљевство иступи из чланства у Европској унији. Подстакнути овим, али и подржани сталном подршком бирача, шкотска политичка елита почела је да испољава амбицију да захтева нови референдум за независност. Уколико се ускоро изроди нова прилика за успостављањем независне Шкотске, од значаја је пружити одговор на питања везана за њено уставно уређење. Одређени одговори садржани су у ранији предлозима за писани устав Шкотске, али неки од њих успостављени су 1997. године путем деволуције овлашћења на овај део Уједињеног Краљевства и они су препознати као довољно добри да буду пренети у уставну структуру потенцијалне нове државе. Темељи могућег уставног уређења Шкотске нису плитки. Напротив, они су развијани већ дужи од пола столећа и могу брзо да буду искоришћени ако Шкотска ускоро буде постала независна. У овом раду су истражени доступни модели устава Шкотске, начела на којима би таква држава била заснована, те постојећи предлози за њено институционално уређење.

Кључне речи: Устав Шкотске, Деволуција у Уједињеном Краљевству, Референдум о независности

ПРОБЛЕМ ОБЈЕКТА ЛЕГИТИМИТЕТА У СОЦИОЛОШКО - ПРАВНИМ ИСТРАЖИВАЊИМА**

Сажетак

Иако традиционално политиколошка тема, легитимитет је последње три деценије постао предмет интересовања и истраживача из области социологије права који се баве питањем усклађености понашања са правом. Значајне разлике међу истраживачима у овој области, најпре у погледу дефинисања појма легитимитета, а затим и у његовој операционализацији, често доводе до немогућности поређења резултата различитих студија. У циљу стварања јаснијег концептуално-методолошког оквира за нека будућа социолошко - правна истраживања легитимитета, мапирали смо три теме у вези са којима се јавља највише нејасноћа: 1. објекат легитимитета, 2. операционализација појма легитимитета у емпиријским истраживањима, 3. основ легитимитета. Овај рад посвећен је проблематизацији прве теме. У њему се методом концептуалне анализе настоји истражити који су објекти легитимитета релевантни за истраживање правног понашања. Прегледом литературе која се на теоријски начин бави легитимитетом, као и значајнијих емпиријских истраживања, у раду смо дошли до тога да постоје три могућа објекта легитимитета: 1. институције, 2. правни акти, и 3. званичници система. Пошто поштовање закона може произаћи из легитимитета сваког

* Ауторка је истраживачица-сарадница на Институту за упоредно право. Електронска адреса ауторке: a.bezbradica@iup.rs; ORCID: 0000-0002-5049-3099.

** Рад је настао као резултат истраживања ауторке у Институту за упоредно право, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години (евиденциони број: 451-03-47/2023-01/200049 од 3.2.2023).

од ова три објекта, за социологију права важно је да за сваки контекст емпиријски истражи легитимитет којег од њих служи као примарни мотиватор за понашање.

Кључне речи: легитимитет, поштовање права, примена права, процедурална правда, поверење у институције, ефикасност права.

1. УВОД

Зашто се људи понашају у складу са правом? Да ли је увек по среди страх од санкције, како сугеришу класичне дефиниције права које га одређују као принудни поредак норми? Међу научницима који се озбиљније занимају за понашање људи, мало је оних који би прихватили став да се целокупно правно понашање може свести на калкулацију о ризику од кажњавања. Наиме, чини се да значајан број људи у савременим демократијама поштује прописе једноставно из разлога што сматра да тако треба. Но, да ли и у ауторитарним режимима постоји ова врста добровољне аутономне примене права? Ове и сличне дилеме које спадају у област истраживања примене права (о областима истраживања социологије права видети Vovan 2014, 167 - 211), на површину извлаче питање о могућим вредносним мотивима за понашање у складу са правом. Један од мотива те врсте, који у последње време привлачи нарочиту пажњу емпиријске правне науке, јесте легитимитет права и правних институција.

Легитимитет је уобичајено разумеван као својство политичке власти, те је као такав био предмет истраживања превасходно политикологије. Дефиниције легитимитета попут оне да је реч о „капацитету система да произведе и одржава уверење да су постојеће политичке институције најбоље за дато друштво” (Lipset 1959, 77), управо сугеришу наведено: да интересовање политиколога за овај концепт долази примарно из њихове заинтересованости за питање својстава које политички систем и његове институције треба да поседују да би биле прихваћене од стране релевантне већине у друштву. У том смислу се у литератури говори да легитимитет уживају политичке институције које нису корумпиране, затим оне које праведно дистрибуирају добра и моћ, као и оне које уважавају већину партикуларних интереса у друштву (Mраковчић i Vuković 2019, 77).

Последње три деценије легитимитет постаје предмет истраживања и у области социологије права и социјалне психологије права. За

довођење концепта легитимитета у директну везу са правним феноменом највећу заслугу имао је социјални психолог Том Тајлер (*Tom R. Tyler*) и његово сада већ чувено дело *Why People Obey the Law*. Схваћен као уверење грађана у обавезујући карактер одлука политичке власти (Hyde 1983, 380 - 381), легитимитет је за ове дисциплине важан као један од могућих извора мотивације за понашање у складу са правом.

Прегледом литературе из поменутих области уочили смо да постоје значајне разлике у приступу истраживању овог феномена. Разлике почињу на нивоу дефиниције појма, што даље води његовој различитој операционализацији за потребе емпиријских истраживања, а ово на крају често резултира немогућношћу поређења резултата различитих студија. Ми смо мапирали три теме у вези са којима се јавља највише нејасноћа: 1. објекат легитимитета, 2. операционализација појма легитимитета у емпиријским истраживањима, 3. основ (извор) легитимитета. Овај рад биће покушај да се проблематизује прва тема, а све у циљу да се понуди јаснији концептуално - методолошки оквир за социолошко - правна истраживања правног понашања. Али пре упуштања у концептуалну анализу објекта легитимитета, потребно је рећи нешто о вези између легитимитета и правног понашања.

2. ЛЕГИТИМИТЕТ КАО НОРМАТИВНИ МОТИВ ЗА ПОНАШАЊЕ У СКЛАДУ СА ПРАВОМ

Истраживањима легитимитета углавном се баве политиколози, социолози и социјални психолози. Разлог из ког би правни научници требало да буду више заинтересовани за истраживање легитимитета, јесте веза овог концепта са једним од најважнијих питања како правне науке, тако и праксе, а то је питање ефикасности права. Наиме, основна функција права је одржање друштвеног поретка. Право врши ову функцију регулисањем понашања чланова друштва, а да би то регулисање било ефикасно, право треба да обезбеди да се већина људи већину времена понаша у складу са његовим нормама. Ефикасност права није важна само са становишта успешног вршења поменуте друштвене функције, већ је и услов формално - логичког важења сваке конкретне правне норме. Са овим су сагласни чак и нормативисти, попут Ханса Келзена (*Hans Kelsen*) и Херберта Харта (*Herbert Hart*): правна норма не важи (не производи нормативне последице) уколико не припада поретку норми који у целини узев ефикасан (видети Келзен 2010, 117; Харт 2013, 169 - 176).

Право утиче на понашање пре свега тако што делује на мотиве и на вољу субјеката (Fridman 2014, 97). Иако је данас јасно да правно понашање не настаје услед једне мотивације (Fridman 2014, 98), дуго је страх од санкције доминантни мотив за понашање у складу са правом. Теорија друштвене контроле ово је објашњавала природом човека као рационалног бића које тежи да максимизује добит и минимизује штету, и који се због тога у одлучивању увек води проценом ризика и користи (Tyler 2021). Пошто човек реагује на спољашње подстицаје проценом ризика, да би регулисале његово понашање политичке институције треба само да правилно процене тежину и врсту санкције, тако да она има одвраћајући ефекат. Један број емпиријских студија потврдио је ову хипотезу о инструменталној природи правне мотивације: санкција заиста одвраћа (Tyler 2003, 302). Ипак, треба узети у обзир да највећи број ових студија није мерио интензитет ефекта страха од санкције (Tyler 2003). Оне студије које су, пак, мериле интензитет ефекта овог мотива, утврдиле су да је он умерен до занемарљив (Tyler 2009, 309).

Већина држава и даље темељи своју стратегију друштвене регулације на тзв. моделу одвраћања санкцијом (*deterrence model*), упркос поменутих налазима науке, и упркос чињеници да су стратегије које почивају на овом моделу неекономичне. Наиме, студије су утврдиле да оно што код санкције производи страх није њена тежина већ извесност да ће бити примењена (Tyler 2009, 309 - 310). Ово у пракси значи да страх од санкције неће деловати одвраћајуће у оним ситуацијама у којима људи ризик да буду ухваћени и процесуирани процене као мали, а то су најпре све оне ситуације у којима нису ефективно надзирани (Tyler 2009). То за државу значи нужност улагања великих ресурса у различита средства за надзор грађана (видео камере, повећање броја полицијских патрола, итд.), али и у „рекламирање” свог репресивног апарата и његове успешности, с обзиром на то да санкција делује на мотивацију на основу перципираног, а не објективног ризика (Fridman 2014, 118).

То нас доводи до питања да ли је могуће усклађивање понашања са правом из нормативних мотива, као и у којој мери би стратегије које се ослањају на овакву мотивацију биле делотворне. Свакако да можемо претпоставити да се један број људи понаша у складу са правом из уверења да тако треба, а не зато што жели да избегне санкцију. Такође је очигледно да овакво добровољно поштовање права има бројне предности за функционисање друштва. Наиме, уколико се људи понашају у складу са правом из уверења, то доводи до саморегулације

понашања и смањује потребу за спољашњом (принудном) регулацијом. Ово даље повећава шансу да ће људи поштовати право и када нису надзирани, што смањује улагања државе у системе присмотре. Осим тога, студије су утврдиле да када људи поштују право из нормативних побуда, спремнији су да сарађују са институцијама (Tyler 2009, 312).

Тајлер (Tyler 2021) каже да овај унутрашњи, вредносни став да право треба поштовати има два могућа изворишта: 1. личну моралност, и 2. легитимитет. Када људи поштују право из разлога личне моралности то значи да се идентификују са вредностима које право штити. Легитимитет са друге стране представља осећај да правне институције заслужују да стварају и примењују право, те да им се зато треба покоравати (Tyler 2009, 314). Оба ова става су нормативна у смислу да представљају интернализирани осећај обавезе (видети French & Raven 1959, 153). Разлика између њих је та што је код личне моралности осећај обавезе усмерен према сопственом вредносном систему, док се код легитимитета обавеза осећа као обавеза према спољашњем, правном ауторитету (видети Tyler 2021, Part 2, Chapter 3, Section “Normative Issues and Compliance”, Para. 15). То даље имплицира да осећај да право треба да уређује наше понашање (став о легитимитету права), може бити присутан и када његове норме не одражавају наше моралне вредности (став о моралности права).

Од ова два нормативна мотива, легитимитет представља стабилнији основ за друштвену регулацију, јер омогућава органима да доносе и садржински непопуларне одлуке, а да оне истовремено буду широко прихваћене. Ово из разлога што је морални консензус тешко остварив, посебно у савременим плуралистичким друштвима, због чега је тешко замислити право чија свака норма одражава морална убеђења већине у друштву. Легитимитет, са друге стране, доводи до тога да људи прихвате и оне одлуке власти које не сматрају садржински моралнима, из разлога што сматрају да правне институције „имају право“ да уређују понашање (у оквиру свог делокруга), на начин који сматрају да је најбољи (видети Tyler 2021, Part 2, Chapter 3, Section “Normative Issues and Compliance”, Para. 17).

Све речено звучи смислено, али би било потпуно ирелевантно уколико не би постојали емпиријски докази за то да је ефекат става о легитимитету јачи од страха од санкције када је реч о усклађености понашања са правом. И заиста, дуго се на идеју о нормативним мотивима за поштовање права гледало са скепсом. Тако је, рецимо, Алан Хајд (Alan Hyde) (1983, 400) сматрао да сва покорност праву долази из

комбинације навике, страха од санкције и личног интереса, те да не постоје никакви емпиријски докази који би потврдили постојање некаквог четвртог мотиватора. „Свака студија коју сам био у стању да лоцирам, а која покушава да покаже однос између става или уверења о легитимитету поретка и одговарајућег понашања, показала је да је тај однос слаб или непостојећи” (Hyde 1983, 395).

Међутим, недуго након ових Хајдових речи, Тајлер је у неколико емпиријских истраживања доказао супротно: не само да легитимитет утиче на понашање људи у складу са правом, него је (после личне моралности) најјачи предиктор понашања у складу са правом. Своју серију истраживања започео је чувеном студијом из 1990. године, у којој су становници Чикага интервјуисани у вези са њиховим недавним искуствима са полицијом и судовима, као и њиховим генералним ставовима о овим институцијама. Резултати студије показали су да легитимитет утиче на поштовање права и онда када су варијабле које представљају друге могуће узроке (страх од санкције, притисак околине, лична моралност, перформансе институција и демографске карактеристике) држане константнима. Занимљиво је да у овом истраживању није нађен значајнији ефекат страха од санкције на поштовање права.

Из претходно реченог сасвим је јасан значај легитимитета за поштовање права. Међутим, у бројним истраживањима која су се бавила овом темом, није најјасније шта се сматра објектом легитимитета. Шта је то ка чему треба да је усмерена подршка грађана да би се они осећали обавезним да се понашају у складу са правом? Сматрамо да ово заслужује анализу.

3. ОБЈЕКАТ ЛЕГИТИМИТЕТА

Читајући широку и разнородну литературу о легитимитету, пажљивији читалац вероватно ће најпре остати збуњен пред питањем: о легитимитету чега, односно кога се говори у литератури? Врло брзо постаће му јасно да ово „стање прикладности” (Troyer 2007, 2584) различити аутори везују за различите објекте.

Најопштије речено, легитимитет је својство које се може приписати актеру, објекту, структури, делању, процесу (Troyer 2007, 2584). О којем од ових објеката је у конкретном случају реч, у извесној мери зависи и од научне дисциплине из које долази аутор. Тако ће аутори политиколошке провенијенције најчешће говорити о легитимитету

институција, док ће они који се примарно занимају за право за објекат легитимитета узети закон и/или правни систем. Сматрамо да је за социолошко - правна истраживања перспектива сваке од емпиријских наука значајна када је реч о објекту легитимитета. Наиме, људи се могу повиновати закону који је донео парламент из разлога што имају поверења у ту институцију, зато што подржавају тренутне званичнике система (политичку већину у парламенту), или, рецимо, због тога што су сагласни са његовом садржином. Дакле, иако је реч о легитимитету различитих објеката (институције, носиоци политичких положаја, закон), сваки од њих може бити релевантан за питање ефикасности права, јер сваки од њих може бити разлог за понашање у складу са правом. Зато је за социолошко-правна истраживања правног понашања, мотивације у праву и ефикасности права, битно најпре одговорити на питање могућих објеката легитимитета. Прегледом литературе која се на теоријски начин бави легитимитетом, као и значајнијих емпиријских истраживања, дошли до тога да постоје три могућа објекта легитимитета: 1. институције, 2. правни акти, и 3. званичници система.

3.1. Институције

У литератури се најчешће истражује легитимитет институција које стварају и примењују право. Тако се, рецимо, из Тајлерове дефиниције легитимитета као нормативног мотива за поштовање права у ситуацији када „постоји осећај да ауторитет који спроводи закон има право да диктира понашање” (Tylor 2021, Part 1, Chapter 1, Para. 5), јасно види да су за овог аутора објекат легитимитета институције. Ауторитет који спроводи закон је тај ка коме је усмерена подршка релевантне јавности, због чега се та јавност осећа обавезном да директиве ауторитета поштује.¹ Дејвид Истон (*David Easton*) (1958, 180) такође везује појам легитимитета за политичке институције. Он каже да се легитимнима сматрају оне институције које базирају своје деловање на принципима које већина у друштву сматра адекватнима, и којима, због тога, (та већина) осећа да дугује послушност. Поменути принципи који се појављују као извор легитимитета неке институције или система институција, у социолошкој и социо-психолошкој литератури

¹ Сматрамо да је овом ставу потребна мала корекција, у смислу да би „ауторитетом” у овом контексту требало сматрати не само оне институције које спроводе право (које извршавају законе и друге опште правне акте), већ и институције које стварају право (нпр. законодавна тела).

најчешће се означавају термином *правда*. Два су могућа вида правде: процедурална и дистрибутивна (Tyler 2003, 292). Процедурална правда постоји тамо где се процедуре које институције спроводе доживљавају као праведне. Реч је о процедурама у којима је одлучивање непристрасно, објективно, које се окончавају образложеном одлуком, и у којима су интереси, права и личност оних на које се одлуке односе уважавани (Tyler 2003, 298 - 299). Дистрибутивне правде има у оним институцијама које испоручују праведне исходе, без обзира на праведност процедура у којима се ти исходи стварају. Прецизније, дистрибутивна правда постоји тамо где се праведно врши дистрибуција добара и моћи (Tyler 2021, Part 1, Chapter 1, Section “The Evaluation of Personal Experience”, Para. 5).

Емпиријски је потврђен значај дистрибутивне правде за поштовање права – људи се понашају у складу са оним законима и појединачним правним актима које сматрају садржински праведнима. И док је овај налаз у складу са здраворазумским мишљењем, оно што помало изненађује јесте то што у истраживањима није нађен значајан утицај дистрибутивне правде на став о легитимитету. Дистрибутивна правда, дакле, делује на понашање директно (Tyler 2021, Part 3, Chapter 6, Section “Experience, Legitimacy, and Compliance”, Para. 3). Са друге стране, процедурална правда утиче на усклађивање понашања са правом посредством става о легитимитету. Наиме, бројна истраживања током последње три деценије показала су да је процедурална правда кључна варијабла која утиче на став о легитимитету институција (Tyler & Lind 1992; Tyler 2000; Tyler & Blader 2003; DeCremier & Tyler 2005). Ово значи да су људи спремнији да прихвате као обавезујућа правила која сматрају садржински неправеднима, или она која им нису у интересу, уколико поступке у којима се та правила стварају/примењују перципирају као праведне. Институције се, изгледа, не легитимишу оним *шта* раде, већ оним *како* то раде. То у пракси значи да би институције свој легитимитет могле повећати само променом начина на који се у поступцима опходе према грађанима (странкама).

Приликом оцене да ли су институције легитимне видимо да су људима важнији вредносни ставови (конкретно, они о процедури), него жељени исходи. Ову нормативну природу легитимитета најбоље описује Истонов став да подршка институцијама долази из евалуација о томе шта објекат *јесте*, односно какво генерално *значење* има за особу, а не из онога што *чини* (Easton 1975, 444). Ово даље значи да легитимитет институција не можемо мерити индикаторима као што су задовољство

исходима поступака пред институцијама, односно перформансе институција, јер како наведене студије о процедуралној правди показују – инструментални разлози не стоје у основи става о легитимитету. Управо због ове своје вредносне утемељености, легитимитет институција је релативно стабилан и тешко еродира. Стиче се интернализацијом вредности у процесу социјализације, те евентуално понављајућим позитивним искуством у контакту са институцијама. Ово на крају доводи до тога да се легитимитет институција понаша као резервоар позитивних ставова, који члановима друштва помажу да прихвате и оне носиоце власти и њихове тренутне политике, које не сматрају корисним нити праведним (Easton 1975). У том смислу, за легитимитет институција може се рећи да представља дифузну подршку систему.

У истраживањима се легитимитет институција најчешће операционализује кроз емпиријску варијаблу *подршке* институцијама (Tyler 2021, Part 2, Chapter 3, Section “Legitimacy as an Empirical Issue”). Тајлер, пак, сматра да индикатор *подршке* на посредан начин мери легитимитет, због чега он у својим истраживањима за операционализацију легитимитета користи и емпиријски конструкт тзв. *перципиране обавезе поштовања права* (*perceived obligation to obey the law*). Наиме, он претпоставља да у случају где постоји подршка институцијама које стварају и примењују право, људи последично осећају обавезу да то право примењују. У том смислу се перципирана обавеза поштовања права појављује као директнији индикатор легитимитета (Tyler 2021, Part 2, Chapter 3, Section “Legitimacy as an Empirical Issue”).

Иако оваква операционализација логички има смисла, мора се приметити да она збуњује када је реч о објекту легитимитета. Док је сасвим јасно да се индикатор легитимитета који Тајлер назива *подршком* односи на институције, дотле појам *перципиране обавезе поштовања права* већ на нивоу термина сугерише да је реч о емпиријској варијабли која мери легитимитет права као таквог, а не институција које га стварају. Наиме, језички, израз *перципирана обавеза поштовања права* ствара утисак да је реч о индикатору става о вредности права као нормативног система, истргнутог из институционалног контекста. При погледу на упитник који је коришћен у истраживању правног понашања становника Чикага, у делу којим је мерен овај индикатор, тај утисак се појачава. Наиме, да би се измерио осећај перципиране обавезе поштовања права, Тајлер је од испитаника тражио да се изјасне у којој мери су сагласни са ставовима као што су: „Људи треба да се повинују праву чак и онда када је оно супротно ономе што сматрају

исправним”; „Непокораване праву ретко је оправдано”; „Мало је разлога за особу попут мене да поштује право” (Tyler 2021, Appendix A: Questionnaire Used in First Wave of Chicago Study). С обзиром на начин формулације, није искључено да је део испитаника могао помислити да је питан о томе да ли сматра да је право боље од неправда, односно, да ли право представља бољи механизам регулације друштвених односа од рецимо, морала или обичаја. Да ли је Тајлер кроз оваква питања заиста успео да измери оно што је намеравао (легитимитет институција), или мерење у овом делу има ниску конструктивну валидност, јер је уместо намераваног мерио нешто сасвим друго (осећај обавезе покораванја праву као таквом), остаје питање које завређује посебну анализу. Пошто аутор на више места сугерише да су објекат легитимитета који он истражује институције, ова потенцијално неодговарајућа операционализација појма легитимитета, може бити инспирација за постављање хипотезе о још једном могућем објекту легитимитета, а то је право као тип нормативног система. Право као нормативни систем има легитимитет онда када већина чланова друштва сматра да је тај тип нормативног система прикладнији за регулисање друштвених односа од неког другог, из разлога што је скопчан са одређеним вредностима које ти други нормативни системи не остварују или то чине у недовољној мери. Да право успева да оствари принцип које морал и обичај не могу (рационалност), у модерним друштвима је ноторна ствар, тако да ова врста легитимитета остаје готово невидљива. Ни ми овде нећемо издвајати *право* (у смислу нормативног система) као посебан објекат легитимитета. Наиме, реч је о веома апстрактном објекту, чији је легитимитет релативно трајан у смислу да би његов губитак захтевао промену најдубљих вредности у друштву, због чега је од мале вредности за емпиријска истраживања. Ипак га помињемо овде због концептуалне прецизности.

3.2. Правни акти

Годинама након истраживања правног понашања становника Чикага, Тајлер мења став о начину операционализације појма легитимитета. Он сада сматра да су претходне студије ограничене јер су легитимитет испитивале преко индикатора подршке институцијама и перципиране обавезе поштовања права, игноришући при том легитимитет самих закона. У истраживању које је спровео са Кристином Марфи (*Kristina Murphy*) и Ејми Кертис (*Amy Curtis*), Тајлер (*Murphy*

et al. 2009) инсистира на разликовању „легитимитета власти” и онога што назива „легитимитетом закона”. Први појам у потпуности одговара већ поменутом легитимитету институција, док се други односи на оно што бисмо прецизније могли назвати легитимитетом правних аката (општих и појединачних). За потребе овог истраживања легитимитет правних аката дефинисан је као подршка релевантне јавности законима из разлога њихове садржинске исправности, односно моралности (Murphy et al. 2009, 3). Ово значи да је могуће да институције које стварају и примењују право имају легитимитет, а да истовремено закони које доносе/извршавају буду перципирани као нелегитимни, и обратно. Оваквом операционализацијом појма легитимитета листи могућих објеката легитимитета додат је и правни акт.

Управо користећи овај шири појам легитимитета, Марк Хертог (*Marc Hertogh*) је истраживао како ставови о легитимитету обликују понашање учинилаца саобраћајних прекршаја у Холандији. Користећи анкету, Хертог је проверавао ефекат седам варијабли (легитимитет, страх од санкције, конформизам, лична моралност, административни и финансијски проблеми) на поштовање права. Као и Марфи и колеге, и Хертог је легитимитет операционализовао преко индикатора подршке, перципиране обавезе и легитимитета закона, анализирајући ефекат сваког од ових индикатора на поштовање права (Hertogh 2015). У највећем делу, налази његовог истраживања потврдили су налазе Тајлерових студија: возачи који правне институције и правила не доживљавају као легитимне имају већу шансу да ће се понашати противправно.

Правни акти могу бити легитимни из садржинских и формалних разлога. У поменутих студијама реч је о садржинском легитимитету, односно подршци законима из разлога њихове садржинске исправности. Поред овакве легитимности правних аката, сматрамо да је могућа и њихова формална легитимност. Наиме, људи се могу осећати обавезнима да поштују законе и друге правне акте из разлога њиховог формалног важења, односно из разлога што их је донео надлежни орган у процедури предвиђеној за доношење баш таквих аката. Када постоји ова врста легитимитета, људи ће се осећати обавезнима да поступе по пресуди суда, чак и када је садржински сматрају неисправном, односно незаконитом. Они ће поштовати пресуду, а њену евентуалну незаконитост доказиваће у поступку предвиђеном за то (пред вишим судом), надајући се њеном укидању или преиначењу. Мислимо да ово што смо назвали легитимитетом правних аката из формалних разлога

одговара појму ауторитативног легитимитета Ричарда Фалона Млађег (*Richard H. Fallon, Jr*) (2005, 1828). Како овај аутор наглашава, ауторитативна легитимност, исто као и садржинска, својство је правног акта, али за разлику од садржинске не захтева нужно сагласност, већ је довољно прихватање. У сваком случају, овде је реч о једном истом објекту легитимитета (правни акт) и различитим основима, односно изворима његове легитимности (садржински и формални разлози).

3.3. Званичници система

Да бисмо разумели да и појединци који су тренутно носиоци положаја у институцијама (тзв. званичници система) могу бити објекат легитимитета, треба се подсетити Истонових запажања. Наиме, он легитимитет операционализује кроз појам подршке, која (као што је већ речено) у најопштијем смислу представља начин на који људи оцењују неки објекат и оријентишу своје понашање према њему. Он даље примећује да та подршка представља нарочито комплексан појам када је реч о политичком систему, из разлога што није увек управљена ка истом објекту. Да би ово објаснио он подршку дели на две врсте: *дифузну* и *специфичну*. Ова дихотомија је подобна да објасни један веома чест феномен у политичком животу: да људи бивају дубоко незадовољни оним што конкретни људи на власти чине, а да упркос незадовољству одлукама и политикама власти не иницирају промену носилаца политичке власти (Easton 1975, 436). Истон сматра да је разлог за то тај што званичници система подршку за своје деловање не црпе само из сопствених перформанси, већ и из легитимитета политичког система, односно политичких институција. Ову врсту подршке, која не долази из онога шта власт чини, већ из генералног значења које има за људе, Истон назива *дифузном подршком*. О овоме је већ било речи. Оно што тада није речено јесте да се спрам ове подршке налази тзв. *специфична подршка*, која је усмерена ка конкретним званичницима система и њиховим конкретним политикама, а која је према Истону резултат позитивне евалуације њихове успешности у задовољењу захтева грађана (Easton 1975, 438). Дифузна подршка је трајнија од специфичне јер је утемељена у вредностима које појединац усваја у процесу социјализације (Easton 1975, 445 - 446). За разлику од ње, Истон каже да специфична подршка почива на краткорочним проценама личне користи и ризика. Због свог инструменталног карактера специфична подршка је мање стабилна. Супротно, дифузна подршка је важна за

стабилност система јер се због своје трајности понаша као резервоар позитивних ставова и добре воље онда када поверење грађана у званичне система ослаби. У таквим временима, људи ће захваљујући подршци у институције толерисати исходе власти које не подржавају (Easton 1975, 444). Тако, рецимо, људи могу сматрати да тренутни сазив парламента не ради како треба, а да истовремено не желе никакве промене устава у делу који се односи на надлежност тог органа.

Истоновом ставу замера се да не разликује објекат легитимитета од мотивације (Tyler 2021, Part 2, Chapter 3, Section “Legitimacy as an Empirical Issue”, Para. 13). Он, наиме, претпоставља да ће људи легитимитет институција увек процењивати на основу вредности (рецимо процедуралне правде), а тренутне носиоце власти у односу на то колико су задовољили њихове краткорочне интересе. Но, сасвим је могуће и обратно: да људи оцењују институције на основу дугорочних личних интереса, као и да из нормативних разлога подржавају тренутне званичне система. У том смислу, нема разлога се у истраживањима и званичници не препознају као објекат легитимитета, под условом правилне операционализације тог појма, којом би се мерила вредносна оријентација људи према званичницима, а не задовољство њиховим перформансама.

Има и аутора који сматрају да појам легитимитета уопште не треба везивати за конкретне људе који заузимају положаје јер су они и њихове политике привремени. Тако, Матеи Доган (*Mattei Dogan*) (2013) појам легитимитета везује за политички систем и за његову трајну природу, док за званичне система користи појам поверења. Поверење у овом смислу значи вероватноћу да ће званичници система произвести жељене исходе за грађане (Easton 1975, 447). Као пример овог разликовања, Доган подсећа на тренд опадања поверења у званичне система у скоро свим савременим демократијама, и чињеницу да то не бива праћено истовременим губитком легитимитета политичког и економског система. Американци су веома незадовољни радом својих институција, али је то незадовољство „површно, јер Американци још увек нису досегли тачку у којој одбијају ове институције” (Lipset & Schneider, наведено према Dogan 2013). И истраживања спроведена у Европи показују исто: један значајан део популације показује неповерење у одређену институцију или чак више институција, али тек мањина изражава незадовољство функционисањем демократије, при чему је веома мали број оних су за корениту промену система (Lipset & Schneider, наведено према Dogan 2013).

4. ЗАКЉУЧАК: ЛЕГИТИМИТЕТ У КОНТЕКСТУ

Легитимитет се у литератури често посматра статично, као својство неког објекта или као став о том својству. Ипак не треба заборавити да је легитимитет процес (Johnson et al. 2006), најпре у смислу да се изнова конституише у интеракцији између актера и друштвених чињеница (Berger et al. 1998, 380), због чега његова количина флукутира. „Легитимитет се креће на скали од потпуног признања до потпуног одбијања, у распону од подршке, пристанка, сагласности до пада, ерозије и губитка. У случају свесног одбијања можемо говорити о нелегитимности” (Hertz 1978, 320). Друго, легитимитет је динамичан и у смислу да се однос легитимитета различитих објеката стално мења. Легитимитет институција, легитимитет званичника система и легитимитет правних аката преплићу се и међусобно условљавају, због чега их је потребно проучавати у интеракцији. Пошто поштовање закона може произаћи из легитимитета сваког од ова три објекта, за социологију права важно је да за сваки контекст емпиријски истражи легитимитет којег од њих служи као примарни мотиватор за понашање.

Истон је указао на дифузни карактер легитимитета чији су објекат институције, захваљујући којем се обезбеђује стабилност система, односно поштовање правних норми, чак и када поверење грађана у званичнике система ослаби. Легитимитет институција понаша се као својеврсни резервоар подршке за носиоце политичких положаја, али осигурава и прихватање правних аката који не уживају сопствени легитимитет. Са друге стране, изгледа да низак легитимитет правних аката нема великог утицаја на легитимитет институција. Наиме, истраживања су показала да легитимитет Врховног суда САД варира у зависности од подршке одлукама које доноси, али не у значајнијој мери. Тако рецимо чувена пресуда *Bush v. Gore*, упркос критикама, није успела да уруши легитимитет суда као институције, како су неки предвиђали (Tyler 2006, 381). Ипак, пре него што се овакав однос легитимитета институција и (садржинског) легитимитета правних аката узме као правилност, треба подсетити да су Џејмс Гибсон (*James Gibson*) и Грегори Калдера (*Gregory Caldeira*) (2003) нашли да уставни суд Јужноафричке Републике има мало моћи да легитимише своје одлуке. Последње доводи у питање Истонову увереност у јачину дифузне подршке.

Два су најопштија закључка овог рада. Прво, уколико узмемо да су Тајлерови закључци о значају легитимитета за поштовање права

универзално тачни, треба имати у виду да подршка не мора увек бити усмерена ка истом објекту. Послушност праву може долазити из легитимитета институција које стварају и примењују право, званична система и правних аката. Друго, легитимитет ових објеката, као и њихов утицај на поштовање права, не сме се претпостављати, већ се мора емпиријски проверавати за сваки друштвени контекст понаособ. Речима Хертога (Hertogh 2015, 232): „уместо да испитујемо да ли легитимитет обликује понашање грађана, можда би требало да „померимо фокус са да ли на када и како легитимитет обликује понашање.”

ЛИТЕРАТУРА

Келзен, Ханс. 2010. *Опита теорија државе и права*. Београд: ЈП „Службени гласник” и Правни факултет Универзитета у Београду.

Харт, Херберт. 2013. *Појам права*. Београд: ЈП „Службени гласник” и Правни факултет Универзитета у Београду.

Berger, Joseph, Ridgeway, Cecilia L., Fisek, M. Hamit & Norman, Robert Z. 1998. The legitimation and delegitimation of power and prestige orders. *American Sociological Review*, 63(3), pp. 379 - 405.

Bovan Saša B. 2014. *Osnovi sociologije prava*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

DeCremer, David & Tyler, Tom R. 2005. “Managing group behavior: the interplay between procedural justice, sense of self, and cooperation”, In Mark P. Zanna (Ed.) *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 151 – 218). New York: Academic.

Dogan, Mattei. 2013. “Conceptions of Legitimacy”, In Mary Hawkesworth & Maurice Kogan (Eds.), *Encyclopedia of Government and Politics* (pp. 116 - 126). London and New York: Taylor and Francis.

Easton, David. 1958. The Perception of Authority and Political Change. *NOMOS: American Society for Political and Legal Philosophy*, 1(1), pp. 170 - 196.

Easton, David. 1975. A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4), pp. 435 - 457. doi: 10.1017/S0007123400008309

Fallon, Richard H. Jr. 2005. Legitimacy and the Constitution. *Harvard Law Review*, 118 (6), pp. 1787 - 1853.

French, John & Raven, Bertram. 1959. "The bases of social power". In Dorwin Cartwright (Ed.) *Studies in social power* (pp. 150 - 167). Ann Arbor: The University of Michigan - Institute for Social Research.

Fridman, Lorens M. 2014. *Pravni sistem*. Podgorica: CID.

Gibson, James L. & Caldeira, Gregory A. 2003. Defenders of Democracy? Legitimacy, Popular Acceptance, and the South African Constitutional Court. *The Journal of Politics*, 65(1), pp. 1 – 30. doi: 10.1111/1468-2508.t01-1-00001

Hertogh, Marc. 2015. What Moves Joe Driver? How Perceptions of Legitimacy Shape Regulatory Compliance among Dutch Traffic Offenders. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 43(2), pp. 214 - 234.

Hertz, John H. 1978. Legitimacy, can we retrieve it?. *Comparative Politics*, 10(3), pp. 317 – 343.

Hyde, Alan. 1983. The Concept of Legitimation in the Sociology of Law. *Wisconsin Law Review*, pp. 379 - 426.

Johnson, Cathryn, Dowd, Timothy J. & Ridgeway, Cecilia L. 2006. Legitimacy as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, 32 (1), pp. 53 - 78.

Lipset, Seymour Martin. 1959. *Political Man, The Social Basis of Politics*. New York: Doubleday.

Mrakovčić, Marko & Vuković, Danilo. 2019. Unutarnja kriza pravosuđa? Stavovi pripadnika pravničkih profesija o pravosuđu u Hrvatskoj i Srbiji. *Politička misao*, 56 (1), pp. 75 - 105. doi: 10.20901/pm.56.1.03

Murphy, Kristina, Tyler, Tom & Curtis Amy. 2009. Nurturing regulatory compliance: is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law?. *Regulation & Governance*, 3(1), pp. 1 - 26. doi: 10.1111/j.1748-5991.2009.01043.x

Troyer, Lisa. 2007. "Legitimacy", In George Ritzer (Ed.) *The Blackwell Encyclopedia of Sociology* (pp. 2584 - 2587), Malden: Blackwell Publishing, 2007.

Tyler, Tom R. [1990] 2021. *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press. Reprint, Princeton: Princeton University Press.

Tyler, Tom R. 2000. Social justice: outcome and procedure. *International Journal of Psychology*, 35(2), pp. 117 – 125. doi: 10.1080/002075900399411

Tyler, Tom R. 2003. Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice: A Review of Research*, 30(1), pp. 283 - 358. doi: 10.1086/652233

Tyler, Tom R. 2006. Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57(1), pp. 375 - 400. doi: 10.1146/annurev.psych.57.102904.190038

Tyler, Tom R. 2009. Legitimacy and Criminal Justice: The Benefits of Self – Regulation. *Ohio State Journal of Criminal Law*, 7(1), pp. 307 - 360.

Tyler, Tom R. & Blader, Steven. 2003. The Group Engagement Model: Procedural justice, social identity, and cooperative behavior. *Personality and Social Psychology Review*, 7(4), pp. 349 – 361. doi: 10.1207/s15327957pspr0704_07

Tyler, Tom R. & Lind, Allan E. 1992. A relational model of authority in groups. *Advances in Experimental Social Psychology*. 25(1), pp. 115 – 191. doi: 10.1016/s0065-2601(08)60283-x

Tyler, Tom R. & Trinkner, Rick. 2017. *Why children follow rules: Legal socialization and the development of legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.

Anja Bezbradica

THE PROBLEM OF THE LEGITIMACY OBJECT IN SOCIO – LEGAL RESEARCH

Resume

Although traditionally a political science topic, in the last three decades legitimacy has become a subject of interest for researchers in the field of sociology of law who deal with the issue of compliance with law. Significant differences among researchers in this field, initially concerning the definition of legitimacy and subsequently its operationalization, frequently result in the inability to compare findings across various studies. To establish a more coherent conceptual and methodological framework for future socio-legal research on legitimacy, we identified three areas with the greatest ambiguity: 1. object of legitimacy, 2. operationalization of legitimacy in empirical research, and 3. sources of legitimacy. This paper aims to examine the first question. It employs conceptual analysis as a method to explore the objects of legitimacy relevant to legal behavior studies. Through a review of theoretical literature and notable empirical studies, the paper asserts that legitimacy can be attributed to three distinct objects: 1. institutions, 2. officials, and 3. legal acts. We can speak of institutional legitimacy the authority that implements the law is the one towards which the support of the relevant public is directed, which is why people feel compelled to obey its directives. The legitimacy of officials signifies the support directed toward individuals occupying institutional positions and their particular policies. Legal acts may be legitimate for both substantive and formal reasons. Substantive legitimacy of legal acts arises when the public agrees with the content of their norms. In the case formal legitimacy of legal acts, individuals may feel obligated to adhere to laws and other legal acts due to their formal validity, meaning they were enacted by the competent authority in the prescribed procedure. These three legitimations intertwine and condition each other, which is why they need to be studied in interaction. Since compliance with law can derive from the legitimacy of different objects, it is important for socio-legal

studies to empirically explore, within each context, legitimacy of which object serves as the primary motivator for behavior, along with explaining their interplay.

Keywords: Legitimacy, Compliance, Procedural Justice, Trust in Institutions, Effectiveness of Law, Legal Behavior

ДВА КОЛОСЕКА КРИВИЧНЕ ОДГОВОРНОСТИ НОСИЛАЦА НАЈВИШИХ ФУНКЦИЈА ВЛАСТИ (ПРЕДСЕДНИКА ДРЖАВЕ, ПРЕМИЈЕРА, МИНИСТАРА)

Сажетак

Питање кривичне одговорности носилаца највиших функција власти је кључно за владавину права, као основни демократски принцип на коме почивају савремене државе. Ово питање различито се решава у различитим правним порецима, у зависности од тога какав принцип је, као доминантан, прихваћен у погледу схватања суверене власти и тога коме она припада. Они правни пореци који предност у поступку утврђивања кривичне одговорности носилаца највиших функција власти дају парламенту кроз тзв. поступак импичмента, склонији су да се, при томе, позивају на принцип суверености народа (грађана) и подржавају omnipotentност парламента, који, дакле, може и ово питање да решава, а парламент је на то позван обзиром да је његов састав рефлексција воље бирача. Друга група земаља сматра да је утврђивање ове одговорности преваходно у надлежности судске власти, као најстручније и најобученије, и то преваходно највиших судова. Међутим, овде се такође признаје специфичност тог поступка, обзиром да је у питању утврђивање кривичне одговорности председника, премијера и носилаца министарских функција за кршење устава и закона приликом обављања њихових политичких послова и функција, које има извесне политичке

* Ауторка је доценткиња на Правном факултету Универзитета Мегатренд. Електронска адреса ауторке: snezana.ra26@gmail.com.

примесе и елементе. Зато такав поступак поверавају уставним судовима, тамо где их има, обзиром да уставни судови, као судови посебне надлежности, у свој поступак одлучивања укључују и такве политичке елементе, процењујући границе овлашћења носилаца највиших политичких функција власти и сукобе власти. Међу овим земљама постоји и група оних које се опредељују за принцип једнакости, тако да се поступак кривичне одговорности носилаца највиших функција власти ставља у надлежност такође судова, али највиших редовних судова, без обзира да ли су странке носиоци највиших функција власти или обични грађани. Ипак, због значаја питања кривичне одговорности носилаца највиших функција власти, велики број земаља опредељује се за два колосека кривично-правне одговорности председника, премијера и носилаца министарских функција и то импичмент с једне стране, и паралелни поступак пред највишим редовним судовима (опште или посебне надлежности), с друге стране.

*Кључне речи: кривична одговорност, сувереност народа, омнипотентност парламента, *impeachment*, уставни суд, редовни суд.*

1. УВОД

За демократске правне системе једно од најзначајнијих демократских принципа и обележја правне државе и владавине права јесте одговорност носилаца највиших функција власти у држави. Развијени правни системи, управо због наведеног значаја, предвиђају двоструке процедуре за утврђивање кривичне одговорности председника, премијера и носилаца министарских функција у случају кршења устава, закона и других највиших аката правног поретка. Један од тих поступака јесте поступак импичмента (*impeachment*), који предвиђа иницијативу за покретање поступка од стране парламента, а потом спровођење поступка пред судом опште надлежности или посебним судом за импичмент, тамо где он постоји, или, ретко, улогу тог суда преузима горњи дом парламента. Суд је, дакле, тај орган који, у сваком случају, доноси пресуду и окончава кривични поступак у којем је странка са највишим компетенцијама власти. Други је редовни поступак за кривичну одговорност пред редовним судовима, пред којима се као странке могу појавити носиоци највиших функција власти исто као и

сви остали грађани. У већини система који познају импичмент поступак могу се *паралелно* водити оба поступка, дакле, и импичмент поступак и редовни кривични поступак пред судом. Има и противника оваквог, дуплог колосека кривичне одговорности носилаца највиших функција власти, који као аргументе истичу угрожавање доктрине о подели власти и могућност разоткривања поверљиве председникове и других комуникација у судском поступку, за који иначе важи начело јавности. Из тог разлога они сматрају да није потребан паралелни систем већ да би у једном правном систему најпре требало спровести поступак импичмента, тамо где га има, па тек онда наставити са редовним кривичним поступком, уколико се пресудом из поступка импичмента не исцрпљује потреба за даљим утврђивањем кривичне одговорности носилаца највиших функција власти. Због давања предности принципу једнакости, неки правни системи познају само један, судски поступак за утврђивање кривичне одговорности носилаца највиших функција власти пред уставним судовима или највишим редовним судовима. Историјски посматрано, дупли колосек кривичне одговорности носилаца највиших функција власти, пред парламентом и пред судом, има генезу у теоријама, из времена француске буржоаске револуције, о политичкој контроли уставности и законитости од стране парламента. Наиме, по тим теоријама парламент је позван да цени не само уставност и законитост аката извршне власти већ, по свом дискреционом овлашћењу, законитост и самих судских акта и њихову правну снагу (Lesage 1960, 5). Како импичмент има и политичке елементе, обзиром да се утврђује кривична одговорност у обављању функција власти, па се тиме у поступку утврђује и садржна овлашћења функција власти, те политичке примесе у поступку су главно упориште заговорника импичмента за утврђивање кривичне одговорности носилаца највиших функција власти. Стога, тај поступак укључује законодавни орган макар у иницијалној фази, а, с друге стране, и сам састав суда за поступак импичмент је углавном мешовит и укључује како професионалне судије највиших судова тако и чланове законодавног тела. Разлике међу наведеним правним системима постоје и у погледу предвиђених санкција, па је по некима довољна само политичка санкција - разрешење са функције, док по другима то јесте превасходна санкција, али уз редовне кривичне санкције као што су новчана казна и казна лишења слободе, поштујући свакако одредбе о имунитету које покривају све активности које носилац власти предузима „унутар граница његових овлашћења власти” (U.S.Constitution

1787, Art. 2). Анализа спроведена у овом раду обухвата најразвијеније правне системе, преваходно САД и земаља Европске уније, будући да су одатле преузимања решења и инкорпорирана у остале земље односно њихове правне поретке.

2. ПОСТУПАК ИМПИЧМЕНТА

Поступак импичмента настао је још у 17. веку у Енглеској, одакле је преузимањем у осталим правним системима. Многи данас сматрају да постојање паралелних процедура за кривичну одговорност носилаца највиших функција власти није потребна и да је импичмент реликт прошлости. Међутим, савремена уставноправна пракса то демантује, јер је овај поступак реafirмисан у најновијим уставним изменама неколико земаља (нпр. уставне измене у Француској 1993, Финској 1999, Норвешкој 2007) (Venice Commission, 682/2012, 12–17).

Разлика између два колосека кривичноправне одговорности носилаца највиших функција власти понегде је, као у случају Немачке, само формалне природе. Поступак за утврђивање кривичноправне одговорности носилаца највиших функција власти тамо се одвија пред Савезним уставним судом али је та одговорност више политичка него кривичноправна. Иако позитивни прописи кажњавају како за кршење закона тако и за кршење устава у вршењу функција власти, када је у питању кршење устава овде се то подводи под политичку а не под кривичноправну одговорност (Venice Commission, 682/2012, 12). Овакав став о одговорности носилаца највиших функција власти од стране немачког Савезног уставног суда је последица схватања да се и у процесу судијског одлучивања усклађују општи циљеви устава и закона са конкретним правним ограничењима, које установљава владавина права (воља владе која предлаже закон са вољом парламента који га изгласава). Како је политичка сувереност смештена у бирачком телу, отуда и став да је „идеја владавине права без сумње више политичка него правна идеја” (Петров 2007, 170). Слично сматра и Пјер Вињи (*Pierre Wigny*), за кога је законодавни орган еманација народне воље а контрола уставности најоправданија од стране јавног мњења (Wigny 1952, 187).

С тим у вези, и држава Србија је имала искуства са поступком импичмента у својој предратној правној традицији. Наиме, парламентарни живот Србије почео је да се развија након доношења Устава Србије из 1888. године, који је писан по угледу на француску и енглеску

парламентарну праксу (Поповић-Обрадовић 2002, 87). Овај устав је предвиђао парламентаризам уставне монархије, чије су основне претпоставке биле одговорност егzekутиве за повреду устава и право оптужбе министара од стране представничког тела (тј. импичмент) (Поповић-Обрадовић 2002, 88).

И европској правној традицији такође је иманентна процедура импичмента, најчешће у оквиру предвиђена два колосека кривично-правне одговорности носилаца највиших функција власти. Међутим, овде се мора истаћи једна специфичност у вези са Уговором из Лисабона од 2010, којим је предвиђено да је Председник Европског савета „персонификација Европе” (Теранић 2008, 54). Он, дакле, представља ЕУ, и бира се на две године, са могућношћу да буде реизабран још једном. Контрола поштовања Уговора ЕУ од стране надлежних институција, која укључује и контролу Председника Европског савета, је у ингеренцији Европског суда правде али униформна примена права ЕУ не може се ускратити ни Европском парламенту, тако да се и овде она одвија на два колосека. То је сасвим очекивано и оправдано, обзиром на могућност држава чланица да прихвате својим одговарајућим одлукама националну јурисдикцију и осујете поменути униформност (Bribosia 2002, 129).

2.1. Импичмент у САД

Поступак импичмента у САД представља уставну категорију и Устав САД из 1787. прецизно дефинише ову процедуру. Институт импичмента преузет је из енглеске уставности, па, иако у САД није заступљен принцип суверености парламента, овај поступак је у надлежности оба дома Конгреса од којих је Горњи дом (Сенат) уједно и Суд за импичмент. Наиме, иницијални поступак поверен је Доњем дому Конгреса, док је, по изричитој уставној одредби (члан 1, секција 3, тачка 6) Сенат суд за импичмент (Forkosch 1963, 488). Он је тај који има надлежности да одлучује о свим случајевима импичмента и нико не може бити осуђен уколико за то није гласало 2/3 присутних чланова Сената.

Да би чланови Сената могли да обављају своју функцију, у секцији 6 члан 1 тачка 1 Устава, за његове чланове су прецизно одређене границе њиховог имунитета: сенатори и посланици ће, осим за случај велеиздаје, најтежих злочина и нарушавања мира, уживати имунитет од хапшења док обављају посланичке дужности у оба дома

представничког тела, док долазе или одлазе са заседања и, такође, у вези са својим посланичким говором или учешћем у дебати, док им траје мандат на који су изабрани¹ (Forkosch 1963, 488). Ове одредбе важе и за остале носиоце највиших функција власти. Имунитет од кривичне одговорности носилаца највиших функција власти, по Уставу, као што је напред истакнуто, не односи се на кривичну одговорност за најтежа кривична дела као што су велеиздаја и најтежи злочини нарушавања мира.

Уставне одредбе су прецизне и када је у питању *санкција* (секција 3, чл. 1, тач. 7): санкција у одлуци о изгласавању импичмента може бити разрешење са дужности и дисквалификација свих привилегија, укључујући и профитабилне, у вези са државним положајем. Сама политичка Партија, чији је осуђено лице кандидат, ће такође бити подвргнута поступку за утврђивање одговорности, суђењу и кажњавању у складу са законом (Forkosch 1963, 488).

У Уставу (чл. 3) је посебно апострофирано процесно правило да нико не може бити осуђен за велеиздају САД уколико осуда није заснована на изјавама бар два сведока или ако је сам починилац дао признање на рочишту отвореном за јавност (*open court*) (Forkosch 1963, 492).

Наведене уставне одредбе даље је допунила и разрадила судска пракса која се посебно бавила имунитетом Председника САД. Председнички имунитет се према америчком Уставу односи на сваки облик одговорности за тужбе за накнаду штете проистекле у обављању његових дужности и овлашћења, али не и за тужбе проистекле из његових приватних активности као и кривичних радњи или активности предузетих пре преузимања функције. То значи да је његова одговорност широко постављена, осим оних уско уставом предвиђених дужности и овлашћења, што је и став судске праксе (*Mississippi v. Johnson*, 71 U.S. (4 Wall.) 475).

Такође, судска пракса се у утврђивању кривичне одговорности за спровођење устава и закона руководила принципом поделе власти тако да је заузела став да су активности председника пре свега политичке и извршне, јер је он одговоран, као део извршне власти, за правилно спровођење и извршавање закона, и дужан је да неуставне законе

¹ Разликују се, дакле, две врсте имунитета: имунитет неодговорности (*non-accountability*) као материјалноправни појам у вези са изношењем свог мишљења, става и гласа односно говора у вршењу своје посланичке дужности у парламенту, и имунитет неповредивости (*inviolability*) као процесно - правни појам а тиче се лишавања слободе и кривичне одговорности посланика (Видети Шаркиновић – Косе 2021, 62 – 64)

изгласане од законодавне власти обустави од даље примене. Дакле, уколико председник не потпише указ о проглашењу закона за који он нађе да је противустанован, чак ни суд нема овлашћења да га примора на наставак поступка усвајања таквог закона. Са друге стране, уколико председник поступа у складу са налогом суда и одбије да изврши неку одлуку Конгреса, има мишљења да би, у таквој ситуацији, обзиром да се ово може сматрати колизијом извршне и законодавне власти, Представнички дом могао да покрене поступак импичмента, а Сенат донесе коначну одлуку (U.S.Constitution 1787, Art. 2).

Због угрожавања принципа поделе власти али и потребе заштите од угрожавања поверљиве председникове комуникације, приговарано је да би вођење судског кривичног поступка пре импичмента пред Конгресом могло угрозити доктрину о подели власти с једне стране, и поверљиву председникову комуникацију, с друге стране, те да би кривични поступак могао да уследи тек након пресуде у поступку импичмента. Судска пракса је, међутим, била другачијег становишта: судска је надлежност за процесуирање у кривичним споровима председника противтежа председниковом имунитету, јер би се у противном вређао чл. 3 америчког Устава, који забрањује умањења овлашћења судске власти које та власт, по наведеном члану, има (Forkosch 1963, 492). Дакле, судска пракса америчких судова дозвољава вођење поступка на два колосека када је у питању кривична одговорност највиших носилаца функција власти, укључујући и Председника САД.

Америчка судска пракса је заузела наведени став имајући у виду да у кривичном поступку који се води против председника, он има законску могућност да, позивајући се на имунитет, одбије да сведочи о чињеницама које се тичу његове поверљиве комуникације и које би тим сведочењем биле разоткривене. Такође, председнички имунитет покрива све његове активности које су *унутар граница његових овлашћења власти*, тако да, у таквим случајевима Председник нема грађанску одговорност за накнаду штете, због јединственог уставноправног положаја (Forkosch 1963, 492).

У случају *Clinton v. Jones* Врховни суд је заузео став да Председник САД нема никакав квалификовани имунитет за радње које је преузео пре избора, штавише, управо подела власти налаже да су дозвољене приватне тужбе против председника, те да је суд само у обавези да води рачуна да се у процедуралном смислу прилагођава председничким обавезама и не ремети га у обављању својих председничких дужности. Дозвола вођења оваквих поступака, по мишљењу суда, неће

повећати број таквих „ситних” парница против председника, а Конгрес има довољно овлашћења да, у случају политички мотивисаних поступака, пружи председнику заштиту (Forkosch 1963, 492). Очигледно је да је судска власт у погледу кривичне одговорности председника далеко шире постављена у америчком уставном систему него што је то случај са уставима европских земаља.

Када је у питању аргумент поверљиве председникове и државне комуникације и енглеска судска пракса има сличан став као и пракса америчког Врховног суда. У том смислу, често навођени прецедент је тзв. случај „Кросманови дневници” (*Crossman Diaries*) односно *Autorney general v. Jonatan Cape Ltd* (Петров 2007, 208). Суд је, ценећи угроженост националне безбедности у погледу података о кабинетским седницама, које поменути Дневници садрже, одлучио да одбаци примену уставне конвенције о колективној одговорности владе, која подразумева тајност кабинетских седница, и дозволи објављивање тих дневника. Суд је, дакле, ценећи општи интерес, уместо уставне конвенције, применио правило *common law*-а.

2.2. Импичмент у ЕУ

Земље чланице Европске уније могу се груписати на: 1) оне земље у којима постоји паралелни поступак за утврђивање кривичне одговорности највиших носилаца функција власти, и 2) оне земље у којима је кривичну одговорност највиших носилаца функција власти могуће утврдити пред највишим редовним судовима опште или посебне надлежности односно уставним судом, тамо где га има. Неке земље су у посебној групи јер се опредељују за изједначену судску надлежност како за кривичну одговорност највиших носилаца функција власти тако и када су у питању обични грађани те државе, који су, дакле, сви изједначени. Ово питање има велики значај у контексту принципа владавине права и развоја демократије, тако да се њиме темељно бави и Венецијанска комисија (ВК), која износи ставове и закључке у својим извештајима, сматрајући да су оба система утврђивања кривичне одговорности највиших носилаца функција власти подједнако део европске правне традиције.

У Енглеској се концентрација власти врши посредством Кабинета (кабинетска владавина, кабинетска диктатура) (Gaborit & Gaxie 1976, 68). С друге стране, оба дома енглеског парламента имају овлашћења у погледу кривично - судске функције, изричући казне функционерима

који су нанели повреду парламенту, тј. онемогућили функционисање те институције. Реч је о поступку импичмента, када доњи дом оптужује носиоце функција а горњи дом им суди. Јак кабинет и моћан парламент примери су, по мишљењу Волтера Бацота (*Walter Bagehot*), конфузије власти, али ту конфузију, према њему, елиминише кабинет, сачињен од људи од поверења изабраних од стране законодавца да би владали нацијом (Петров 2007, 176).

У Француској је контрола уставности и законитости у погледу одлука највиших органа власти подељена између Државног савета, који делује као управни суд, и Уставног савета, као политичко - правног органа. Уставни савет у надлежности има тумачење устава у случају сукоба председника републике и парламента. И сам састав овог Савета указује на претежно политичко одлучивање када је реч о оцени о кршењу устава и закона од стране председника републике. Наиме, Уставни савет је „састављен од бивших председника републике и политичара, уз поједине професоре права” (Ђорђевић 1975, 65). За кривичноправну одговорност министара, је, са друге стране, по уставним амандманима из. 1993. године надлежан је Суд правде Републике (*Cour de Justice de la République*), који делује као посебан суд за импичмент, и који је, такође, мешовитог састава. Овај Суд има 15 чланова и у његов састав улази 12 чланова парламента, и троје судија Касационог суда (Venice Commission, 682/2012, 8).

Слично је и са процедуром предвиђеном Уставом Финске из 2000. године, коју карактерише управо политичка компонента у случају утврђивања кривичне одговорности за повреду устава и закона од стране председника, министара и носилаца највиших функција власти, која, као и процедура пред Уставним саветом у Француској, има све карактеристике импичмента. Ова врста поступка има карактер уставне категорије јер Устав Финске прецизно регулише ко може дати предлог за покретање поступка, ко одлучује о покретању истог, каква су овлашћења Јавног тужиоца и Високог суда за импичмент као и његов састав.

Устав Финске (The Constitution of Finland 1999, Art. 113) предвиђа да иницијативу за кривичну одговорност председника државе кроз подношење предлога за покретање поступка утврђивања његове кривичне одговорности, у случају *издаје и кршења устава*, имају Министар правде, Влада и Омбудсман, а одлуку о покретању импичмента увек доноси парламент. Парламент је тај који одлучује да ли ће предмет проследити Јавном тужиоцу који одлучује да ли ће започети

поступак утврђивања кривичне одговорности пред Високим судом за импичмент, не само против председника већ и Министра правде, других министара и Омбудсмана (The Constitution of Finland 1999, Art. 117). Уставна обавеза парламента је да пре одлучивања о покретању поступка, затражи мишљење од Уставног Комитета (несумњиво, политичког органа) о евентуалном неуставном и незаконитом поступању министара.

Мешовити састав суда за импичмент, тамо где он постоји, указује на потребу да се, обзиром да се пред овим судом воде поступци за најтежа кривична дела против народа, у цео поступак укључи и сам народ, кроз учешће његових изабраних представника. У Финској се у тај поступак, укључује и Уставни комитет као парламентарни орган чија улога је саветодавна.

И састав Високог суда за импичмент, као и у другим правним порецима који познају овакву институцију, је мешовитог карактера. Устав Финске (The Constitution of Finland 1999, Art. 101) регулише састав овог суда у који улазе председник Врховног суда, председник Врховног управног суда, три највише рангирана председника Апелационих судова и пет чланова парламента. Идентични поступак импичмента примењује се и на друге јавне службенике.

3. ПОСТУПАК ПРЕД РЕДОВНИМ СУДОВИМА (ОПШТЕ И ПОСЕБНЕ НАДЛЕЖНОСТИ)

Други колосек за утврђивање кривичне одговорност носилаца највиших функција власти у надлежности је највиших редовних судова опште или посебне надлежаности односно уставног суда, тамо где га има. Овај други приступ је карактеристичнији за правне системе континенталне Европе мада, као што је раније наведено, најчешће постоји паралелна заступљеност оба колосека утврђивања кривичне одговорности. Други колосек утврђивања кривичноправне одговорности носилаца највиших функција власти у европским државама најчешће је у надлежности уставних судова, или других највиших судова посебне надлежности. Има и европских земаља које предвиђају надлежност редовних судова за утврђивање кривичне одговорност како највиших органа власти тако и обичних грађана.

Устав Италије из 1947. године суђење председнику републике и министрима ставља у надлежност Уставног суда али том приликом овај Суд има 16 чланова (уместо редовног састава од 15 чланова)

из редова активних и пензионисаних судија редовних и административних судова, редовних професора правних факултета на универзитетима и адвоката са 10 година праксе (Стефановић 1950, 86). Такође, и шпански устав из 1931. у члану 121. међу надлежностима Уставног суда предвиђа суђење председнику републике, председнику владе и министрима, као и председнику и члановима Врховног суда и прокуратору Републике (Стефановић 1950, 89).

Немачка и Аустрија такође спадају у групу земаља у којима се поступак за кривичну одговорност носилаца највиших функција власти одвија пред уставним судовима. Немачка је специфична по томе што, иако позитивни прописи кажњавају како за кршење закона тако и за кршење устава, када је у питању кршење устава, такво кршење се подводи под политичку а не под кривичноправну одговорност. Међутим, поред ове политичке одговорности, паралелно је, против министара и председника, могуће водити и редовни кривични поступак, такође пред Савезним уставним судом, а таква пракса Савезног уставног суда враћа кривичноправну одговорност носилаца највиших функција власти на колосек *судске* кривичноправне одговорности (Venice Commission, 682/2012, 12). Специфичност немачког Основног закона је што је кривична одговорност носилаца функција власти *уставноправна* (чл. 34) тако да, уколико је та повреда службене дужности учињена са намером и предумишљајем, казна не може да се ублажи, нити се може искључити обавеза накнаде штете (Биро за заштиту слобода и права у Београду 2004, 138). Такође, посебна уставна одредба (чл. 46) детаљно предвиђа границе имунитета министара и председника, о којима у случају хапшења и покретања кривичног поступка одлучује Бундестаг (доњи дом парламента) а хапшење и свако друго ограничавање његове слободе може бити *повучено* на захтев доњег дома. Најзад, иницијатива за покретање кривичног поступка против председника је такође у рукама парламента (чл. 145). Наиме, захтев за подизање оптужнице мора да потпише најмање једна четвртина посланика Бундестага или Бундесрата (горњег дома), а за доношење одлуке прописана је двотрећинска већина Бундестага или Бундесрата. Након подизања оптужнице може бити донета мера удаљавања са службене дужности, а ако се пред Савезним уставним судом утврди да је председник крив за повреду Устава и закона, може бити разрешен дужности (политичка санкција).

Слично као у Немачкој, у Аустрији се поступак за кривичноправну одговорност савезног председника и савезних и покрајинских функционера води пред Уставним судом, а иницијативу има Савезни

парламент (Национално веће или Савезно веће или оба дома истовремено). На основу експлицитне уставне одредбе, кривична тужба против савезног председника и савезних и покрајинских функционера може се подићи пред Савезним уставним судом за кривична дела која су повезана са функцијом оптуженог, чак иако је кривични поступак већ започет пред редовним судом (Биро за заштиту слобода и права у Београду 2004, 272).

Најзад, у групу европских законодавстава која садрже само редовни кривични поступак, по важећим казним одредбама, како за грађане тако и за носице власти спадају Велика Британија, Ирска, Португал (Venice Commission, 682/2012, 7).

У вези са надлежношћу за утврђивање кривичноправне одговорности носилаца највиших функција власти посебно место имају извештаји Венецијанске комисије који садрже подробне анализе и инкорпорирају праксу најразвијенијих европских правних система. Комисија најпре у својим извештајима подвлачи разлику између *политичке* и *кривичне* одговорности изабраних функционера (председника, премијера, министара, посланика). Уставни системи већине европских земаља праве разлику између ове три категорије изабраних представника власти, када је у питању степен њиховог имунитета од одговорности (Venice Commission, 682/2012, 3).

Политичка одговорност је много шире постављена и односи се на све што изабрани представници власти раде, и углавном за последицу има губитак поверења бирача. Кривична одговорност схвата се уже, и односи се на кршење закона, које има потенцијалне правне последице, а таква кривична одговорност обухвата и могућност грађанскоправне одговорности за штету. У том случају, кривичне санкције су новчана казна и казна затвора. Дакле, носиоци највиших функција власти такође су, као и сви грађани, везани законом.

Међу европским законодавствима која предвиђају две врсте кривичних поступака, једна врста поступка је обично уставноправна категорија, и то су уставне одредбе о поступку импичмента. Услови за покретање овог поступка углавном су *лакши* него услови за покретање редовног кривичног поступка. Друга врста поступка је редовни кривични поступак за кривична дела која носиоци власти почине ван њихових компетенција власти.²

² У француском праву се чак и терминолошки прави разлика између кршења кривичних одредби као приватно лице (*actes detachables*) и кршења кривичних одредби као носилац власти (*actes rattachables*).

Тамо где је предвиђена посебна процедура импичмента (Данска, Финска, Француска, Пољска, Норвешка, Исланд), постоје варијације у погледу иницијативе за покретање поступка, ако је парламент дводоман. Обично доњи дом има право покретања поступка, иако постоје случајеви где процедура мора бити покренута у оба дома. У неким правним системима постоје посебни судови за импичмент (Француска), док у другим о томе одлучују највиши судови у држави (уставни суд, врховни суд итд.), и ту је поступак импичмента једноступен.

Одредбе о кривичној одговорности за злоупотребу службеног положаја, корупцију и друга кривична дела углавном су *широко* постављене и често неодређене, а негде их уопште и нема када су у питању носиоци највиших државних функција (Белгија и Грчка) што у извесној мери угрожава правну сигурност. Осим тога, кривични законици омогућавају кривичну одговорност само за намеру (*intention, wilful misconduct*) а стучњаци из ове области сматрају да одговорност мора покривати и немар и грубу непажњу. У Немачкој се отишло и даље, па је за одговорност носилаца власти довољно утврдити да је из одређених њихових поступања произашла лична корист (Venice Commission, 682/2012, 10–11).

Састав судова за импичмент је у већини правних система мешовитог карактера, тако да у њега улазе и чланови изабрани од стране парламента и судије највиших судова у држави. Иако то указује на присуство политичких елемената у пресуђивању, ипак се мора имати на уму да европске земље карактерише висок степен демократије, што подразумева да нико не може бити изнад закона.

Венецијанска комисија у свом извештају ипак подвлачи да је одговорност за кршење устава од стране највиших компетенција власти у већој мери политичка него кривичноправна тако да би санкције у том случају морале бити оне за политичку неодговорност, а кривичне санкције само као крајње средство у случајевима најопасније повреде општег интереса. Ова одговорност свакако укључује утврђивање намере али и грубе непажње (*gross negligence*), за сваког кривично одговорног носиоца највиших функција власти. Такође, комисија препоручије да у погледу висине казни, доња и горња граница буду подигнуте за ове функционере, нарочито за кривично дело корупције (Venice Commission, 682/2012, 19).

Ипак, треба имати у виду и да кривичне одредбе не смеју бити коришћене као политичка одмазда према политичким опонентима, али се не може допустити ни да ове одредбе буду изигране позивањем на

имунитет носилаца власти. Зато они морају бити одговорни по редовним кривичним процедурама за своје незаконите активности, а у импичмент поступку за активности обухваћене компетенцијама власти (*abuse of office, misuse of powers*), које се у том поступку морају уско тумачити (Venice Commission, 682/2012, 21).

4. СРПСКА УСТАВНОСТ И КРИВИЧНА ОДГОВОРНОСТ НОСИЛАЦА НАЈВИШИХ ФУНКЦИЈА ВЛАСТИ

Српска уставност је део европске уставности и зато се утицаји европске уставности могу пратити кроз непосредан утицај још од Декларације права човека и грађанина из 1789. године. Њен највидљивији утицај је у прокламовању права и слобода у Сретењском уставу из 1835 (Николић 2002, 82). И друга најзначајнија европска уставна акта су вршила утицај на предратна српска уставна решења, као што је, најпре Устав Француске из 1791. који почива на подели власти и забрани преклапања министарске функције и посланичког мандата. Истовремено су јаки били утицаји енглеске уставне монархије, као пример „меке” поделе власти, окарактерисане као сарадња легислативе и егзекутиве, у којој се министарска функција управо условљава истовременим посланичким мандатом. Између ова два обрасца, европске монархије су се окренуле овом другом, а то је био случај и са уставом Србије из 1888. који је, усвојивши принцип уставне монархије, установио одговорност егзекутиве за повреду устава и право оптужбе министара од стране представничког тела, а таква одговорност је могла да их доведе до губитка министарске функције, исто као у Енглеској, где је суд за овакво кршење устава Горњи дом парламента (Поповић-Обрадовић 2002, 86–88).

У Србији је, такође, постојао горњи дом парламента (Сенат) још од Устава из 1901. док је Краљевини Југославији он уведен уставом из 1931. године. Шеф државе - књаз, се први пут помиње у Сретењском уставу, према коме је он био активан на унутрашњем плану, док је све међународне уговоре закључивао искључиво у договору са Совјетом. Касније, Турски устав из 1969. године каже да је кнез „поглавар државе” и даје му самосталне ингеренције и на спољашњем плану. Устави самосталне Србије из 1888, 1901. и 1903. године, као и устави југословенске државе из 1921. и 1931. такве ингеренције предвиђају за краља. Дакле, предратна српска уставност такође познаје одговорност пред Сенатом за кршење устава од стране носилаца највиших функција власти (Милојевић 2002, 48–50).

Од 1963. године утврђивање кривичне одговорности носилаца највиших функција власти у нашем уставном поретку је у надлежности уставног суда, а иницијатива за покретање оваквог поступка је поверена парламенту. Утврђивање кривичне одговорности носилаца највиших функција власти је у нашем правном поретку уставна категорија. Наиме, Устав СРЈ из 1992. године предвиђа да „Председник Републике може бити разрешен само када Савезна скупштина утврди да је повредио Устав” (члан 97). Према Уставу Републике Србије из 1990. прописано је да за опозив Председника Републике, уколико је он прекршио Устав, мора гласати 2/3 посланика од укупног броја посланика (члан 88). У овом сличају, коначну одлуку о опозиву председника доноси већина од укупног броја бирача а референдуму. Такође, посебно је важно обратити пажњу на решење из става 4 овог члана да се Народна скупштина распушта уколико бирачи не опозову председника. Дакле, ово непоклапање народне воље и става Народне скупштине, указује на мањак легитимитета парламента, те се у том случају непоклапање „кажњава” распуштањем Народне скупштине.

Актуелни Устав Србије из 2006. године исто тако садржи одредбе које наводе да се као учесници у поступку због кршења устава и закона, могу појавити највиши државни органи (Влада Србије, Председник Републике и Народна скупштина) (чл. 29 и 93). Ове одредбе такође регулишу поступак одлучивања о повреди устава од стране председника и његовог разрешења. Поступак покреће Народна скупштина, на предлог 1/3 народних посланика. У другом кораку се о овом питању изјашњава Уставни суд. Уколико Уставни суд потврди да су у деловању председника постојали елементи кршења устава, Народна скупштина у трећем кораку приступа разрешењу председника. За изгласавање разрешења захтевају се гласови најмање 2/3 народних посланика, што само показује да је одлучивање о санкцији за повреду устава од стране председника, и поред судског одлучивања Уставног суда у меритуму, и политички чин јер је одлука о примени санкције у рукама највишег политичког органа власти.

Када говоримо о имунитету председника, ту важи решење као и код већине парламентарних система - председник ужива имунитет као и народни посланик и то идентични, а не већи имунитет. О имунитету председника Републике одлучује Народна скупштина.

5. ЗАКЉУЧАК

Питање кривичне одговорности носилаца највиших функција власти, кључно за владавину права, различито се решава у различитим правним системима. Од оних који у процес укључују парламент (поступак импичмента), преко оних који утврђивање ове одговорности поверавају судској грани власти, највишим судовима опште или посебне надлежности односно уставним судовима, тамо где их има, па до оних система где се утврђивање кривичне одговорности ставља у надлежност такође судова, али највиших редовних судова, без обзира да ли су странке носиоци највиших функција власти или обични грађани.

Свако од ових решења руковођено је одређеним правним принципима, али се мора имати у виду да ниједан принцип у праву нема апсолутно дејство, посебно када се стави у контекст принципа владавине права као стуба сваког савременог демократског поретка. Они правни пореци који у поступак укључују парламент, оптирају принцип омнипотенције парламента, сматрајући да је законодавна власт као објективизована, деперсонализована, а тиме и супериорна власт, позвана да цени кривичну одговорност носилаца највиших функција власти. У тим правним порецима истиче се присуство политичких елемената приликом одлучивања о кривичној одговорности, с обзиром да се у том поступку утврђује кривична одговорност у *обављању функција власти*, па се тиме у поступку утврђује и *садржина самих овлашћења* функција власти. У таквом поступку, парламент је тај који одлучује и о границама имунитета посланика, па тиме и о томе да ли ће се на носиоца власти применити нека кривична одредба. Такво овлашћење ствара могућност и да се нека правна одредба не примени, те тиме угрози и само демократско друштво. С друге стране, било је и примера (уставна пракса Белгије) да сама скупштина крши устав тиме што не изгласа буџет, па је у таквим случајевима краљ морао да санкционише такав акт (Wigny 1952, 198). Дакле, парламент није увек апсолутни гарант владавине права, али се у наведеним правним системима сматра да је контрола примене устава у рукама политичких органа. Они једни другима представљају контраподове, јер је та контрола заснована на принципу поделе власти, у којој су сви политички чиниоци обавезни на сарадњу (Wigny 1952, 198), па се овај принцип не сме угрозити ни приликом утврђивања кривичне одговорности председника, премијера или министара.

Да би елиминисале наведене недостатке, узевши у обзир приредбе које се односе на свемоћ парламента, неке земље установљавају у својим порецима судску надлежност за утврђивање кривичне одговорности председника, премијера и министара, сматрајући да је суд најстручнији да одлучи о повредама устава и закона. Међутим, и сам суд, у тим поступцима, мора следити општу вољу и јавни интерес, тако да га ови елементи понекад приближавају политичком одлучивању. Зато су бројне земље које се одлучују да утврђивање кривичне одговорности носилаца највиших функција власти стављају у надлежност уставних судова. Компетенције уставних судова приближавају се политичким компетенцијама, када ови судови одлучују о сукобу надлежности, укидању закона донетих од стране демократски изабраног представничког тела, и сл.

С друге стране, они правни пореци који предвиђају поступак импичмента, уважавају аргументе у прилог укључивања судске гране власти, те овај поступак поверавају специјализованим судовима, судовима за импичмент. Као разлог се истиче да су ови судови погодни обзиром да у свој састав, поред политичких представника, најчешће посланика, уводе и професионалне судије, и то највише рангиране судије највиших судова у држави, будући да утврђивање кривичне одговорности захтева стручне квалитете и вештину коју ови професионалци поседују.

Неки тај елемент стручности уводе кроз укључивање појединих правосудних органа у поступак импичмента, као што су компетенције јавног тужиоца за одлучивање о постојању основа за кривичну одговорност носилаца највиших функција власти (Финска), а често се и сам поступак импичмента дели на надлежност парламента за покретање поступка, а потом наставак кривичног поступка од стране највиших редовних судова. Мешовити састав суда за импичмент указује на потребу да се, обзиром да се пред овим судом воде поступци за најтежа кривична дела против народа, као што су издаја, кршење највиших, дакле, уставних одредби, дела против мира и сл., од стране највиших органа власти, у цео поступак укључи и сам народ, кроз учешће његових изабраних представника у поступку одлучивања.

Они правни пореци који предвиђају јединствену судску надлежност за утврђивање кривичне одговорности за кршење устава и закона од стране носилаца највиших функција власти истоветно као и за обичне грађане се, међутим, опредељују за доследно спровођење принципа једнакости грађана. Неки правни пореци, напротив, предвиђају

квалификовану кривичну одговорност председника, премијера и министара, предвиђајући да њихов имунитет не важи за нека кривична дела као што су издаја или тешки злочини (САД).

Предност импичмент процедуре јесте у поштовању изборне воље грађана оличене у парламентарној већини, која одлучује о самом покретању поступка, али овај аргумент није довољан када се одлучује о најтежим кривичним делима или кршењу устава те се и данас може рећи да је оправдано постојање два колосека утврђивања кривичне одговорности носилаца највиших функција власти.

Судска пракса, како европска тако и америчка, у многоме је допринела да се проблеми који се појављују у примени два колосека кривичне одговорности на најбољи начин разреше. То су решења која елиминишу дилему да ли два колосека кривичне одговорности угрожавају принцип поделе власти и тајност председникове комуникације. Заузет је став да су председникове активности претежно политичке и извршне, те да у том смислу чак ни суд нема овлашћења да председника примора да потпише указ о проглашењу закона за који он нађе да је противустанован, дакле нема мешања надлежности судске и извршне власти. Овим приступом су решене и дилеме око тога да би вођење судског кривичног поступка пре поступка импичмента пред представничким телом могло угрозити и доктрину о подели власти и поверљиву председникову комуникацију, те да би процедура импичмента била сасвим довољна, без потребе да се води судски кривични поступак. Судска пракса је потврдила правну оправданост паралелног постојања два колосека кривичне одговорности, дакле, и овај паралелизам је део европске правне традиције, а тајност поверљивих података се може у поступку сачувати кроз правно средство којим се одбија сведочење у погледу таквих података.

У погледу кривичне одговорности председника, у многим развијеним правним порецима, она је далеко шире постављена у односу на одговорност других носилаца највиших функција власти, и у таквим порецима постоји могућност да и сама политичка партија чији је осуђени функционер кандидат односно члан, као правно лице буде подвргнута поступку за утврђивање одговорности, суђењу и кажњавању у складу са законом (Forkosch 1963, 492).

Америчка и европска судска пракса дале су одговоре и на питање у вези са границама имунитета носилаца највиших функција власти, јер управо на овом питању уочава разлика између политичке и кривичне одговорности изабраних функционера, у погледу, степена

њиховог имунитета од одговорности. Те границе су строже када је реч о кривичној одговорности, јер су, носиоци највиших функција власти, као и сви грађани, везани законом и одговорни за његово кршење, а кривичне санкције у том случају су новчана казна и казна затвора. Из тог разлога наведена судска пракса инсистира не само на њиховој кривичној одговорности за намеру и предумишљај (*intention, wilful misconduct*) веч се сматра и да одговорност мора покривати и немар и грубу непажњу, што се мора изричито унети у кривичне законике (Venice Commission, 682/2012, 3). У појединим правним системима је то већ и учинјено. Тако се у Немачкој, за највише функционере, ако је кршење закона учињено са намером и предумишљајем, казна не може ублажити, нити се може искључити обавеза накнаде штете, а када је подигнута оптужница, може бити донета мера удаљавања са службене дужности, а одговорно лице може бити и разрешено дужности, што је истовремена политичка санкција (Биро за заштиту слобода и права у Београду 2004, 145). У Аустрији се, такође, може водити поступак пред Савезним уставним судом и након подизања оптужнице за кривична дела која су повезана са функцијом оптуженог, тј. иако је кривични поступак већ започет пред редовним судом (Биро за заштиту слобода и права у Београду 2002, 272). Многи кривични законици за носиоце највиших компетенција власти предвиђају кривичну одговорност само за намеру. Ипак, у Немачкој се отишло корак даље, па је за одговорност носилаца компетенција власти довољно утврдити да је из одређених њихових поступања за њих произашла корист (Venice Commission, 682/2012, 10–11).

Венецијанска комисија у својим извештајима нарочито подвлачи да су за наведене функционере, када се говори о њиховој политичкој и кривичној одговорности, кривичне санкције само крајње средство у случајевима најопасније повреде општег интереса. Комисија препоручије да, у погледу висине казни, доња и горња граница буду прилагођене и чак подигнуте за ове функционере, нарочито за кривично дело корупције (Venice Commission, 682/2012, 19).

Тakoђе, у извештајима се инсистира да се не сме допустити да кривичне одредбе буду изигране позивањем на имунитет. Зато они морају бити одговорни по редовним кривичним процедурама за своје незаконите активности, а по импичмент процедури за активности обухваћене компетенцијама власти (*abuse of office, misuse of powers*), које се у том поступку морају уско тумачити (Venice Commission, 682/2012, 21).

Састав суда за импичмент је мешовитог карактера у већини система, тако да у њега улазе како чланови изабрани од стране парламента тако и судије највиших судова у држави. Иако то указује на присуство политичких елемената у пресуђивању, треба имати на уму да су европске земље са високим степеном демократије што подразумева да нико, па ни министри, премијери ни председници република не могу бити изнад закона. Такође, ови развијени правни системи строже кажњавају носиоце највиших функција власти за кршење императивних одредби, где је њихова одговорност равна одговорности службеника из администрације, дакле, ни по чему нису повлашћени, у односу на случајеве кршења одредби које дозвољавају политичку дискрецију приликом одлучивања (диспозитивне одредбе), који се, блаже кажњавају (Venice Commission, 682/2012, 14–15).

Све евентуалне недостатке и једног и другог колосека утврђивања кривичне одговорности носилаца највиших функција власти, по мишљењу правне теорије може елиминисати избор људи од поверења, како у парламент, тако и на остале функције власти, а то претпоставља високо развијену свест бирача. Међутим, оно што је уочљиво јесте да се одредбе о импичменту у неким системима ретко примењују, што указује на повлашћени статус носилаца највиших функција власти када је у питању одговорност за кршење устава и закона. Та одговорност не сме бити само декларативна и олако схваћена као политичка, већ и као правна одговорност и она се мора санкционисати у сваком случају. Зато као решење може послужити укључивање правосудног органа (јавног тужиоца) у иницијалну фазу процедуре импичмента, као што је то учинила Финска. Наравно, увек остаје могућност вођења паралелног кривичног поступка пред судовима опште или посебне надлежности, као пут до правне сигурности и принципа једнакости, у оним системима који познају два колосека кривичне одговорности за носиоце највиших функција власти.

ЛИТЕРАТУРА

Ђорђевић, Јован. 1975. *Уставно право*. Београд: Савремена администрација.

Милојевић, Миомир. 2002. „Страни утицаји на уставе Србије и Југославије”. У Миодраг Јовичић (ур.), *Инострани утицаји на наше право* (стр. 43 - 60). Београд: САНУ.

- Николић, Павле. 2002. „Декларација права човека и грађанина од 1789 и права и слободе у српским уставима у XIX веку”. У Миодраг Јовичић (ур.), *Инострани утицаји на наше право* (стр. 61 - 81). Београд: САНУ
- Петров, Владан. 2007. *Енглески устав*. Београд: Службени гласник.
- Поповић – Обрадовић, Олга. 2002. „Правне претпоставке парламентарне владе у Србији према Уставу од 1903: однос однос према класичном образцу”. У Миодраг Јовичић (ур.), *Инострани утицаји на наше право* (стр. 85 - 106). Београд: САНУ
- Стефановић, Јован. 1950. *Уставно право СФРЈ*. Загреб: Накладни завод Хрватске.
- Ћеранић, Милена. 2008. Уговор из Лисабона – Институционална реформа Европске уније. *Страни правни живот*, 52(2), стр. 45 – 62.
- Шаркиновић – Косе, Хана. 2021. О уставним парламентарним имунитетима. *Архив за правне и друштвене науке*, 1(1), стр. 59 – 72.
- Bribosia, Emmanuelle. 2002. “La protection des droits fondamentaux”. In Paul Magnette (ed.) *La Constitution de l'Europe* (pp. 113 - 134). Brussels: L'Université de Bruxells.
- Forkosch, Morris D. 1963. *Constitutional Law*. New York: The Foundation Press
- Gaborit, Pierre & Gaxie, Daniel. 1976. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses universitaires de France.
- Wigny, Pierre. 1952. *Droit Constitutionnel, principes et droit positif*. Bruxelles: Etablissements Emile Bruylant

ПРАВНИ ИЗВОРИ

- Биро за заштиту слобода и права у Београду. 2002. Устав Демократске Републике Аустрије. *Права човека* бр. 3-4.
- Биро за заштиту слобода и права у Београду. 2004. Устав Савезне Републике Немачке. *Права човека* бр. 9-10.
- Устав Савезне Републике Југославије. Службени лист СРЈ 1/92 и 34/92.
- European Commission for democracy through law [Venice Commission], Study 682/2012, Report on the relationship between political and criminal

ministerial responsibility, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e) (09.06.2023.)

State of Mississippi v. Johnson, President, The, 71 U.S. (4 Wall.) 475 (1867).
<https://www.loc.gov/item/usrep071475/> (10.06.2023.)

The Constitution of Finland, 11th June 1999, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC134323/> (09.06.2023.)

U.S. Constitution 1787, <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (10.06.2023.)

Snežana Radovanović

TWO LEVELS OF CRIMINAL RESPONSIBILITY
OF THE HEAD OFFICIALS IN THE STATE
(HEAD OF STATE, PRIME MINISTER, MINISTERS)

Resume

The matter of criminal responsibility of the head officials in state is the «key question» for rule of law, being the basic principle of democracy in the contemporary democratic states. There are different solutions for it in different legal systems, depending of what idea of sovereignty is accepted and to whom it belongs. These legal systems in which, concerning criminal procedure as impeachment procedure, the parliament is in charge, are more inclined to the people's sovereignty principle and omnipotence of parliament. Such competence of parliament reflects electoral choice of the voters. The other group of legal systems include criminal responsibility procedure of the head officials in state in the competence of the highest state courts, due to its accountability and skills. However, these systems also admit the presence of some political elements in such procedures, referring to criminal responsibility of the president of the state, prime minister and ministers of the government, if they breach the constitution and laws in their political activities. Therefore, their criminal cases are very often in the competence of the constitutional courts, if they exist, because such special courts, in their decision making process, usually take into consideration political elements, while estimating the outer perimeter of the head official's competences. Some of the states of this group prefer the principal of equality in criminal procedure, putting it in the competence of the ordinary courts for the head officials in state as well as for other citizens, too. Although, states provide, very often, two levels of criminal responsibility of the president, prime minister and ministers, «impeachment» procedure on one hand, and parallel procedure in the competence of the ordinary court (general or special jurisdiction), on the other hand, just due to importance of criminal responsibility of the head officials in state.

Keywords: criminal responsibility of the head officials, sovereignty of people, omnipotence of parliament, impeachment procedure, constitutional court, ordinary court.

РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНОГ РЕЖИМА СЛОБОДНЕ ПЛОВИДБЕ НА ДУНАВУ

Сажетак

Аутор у раду анализира настанак и развој међународног режима слободне пловидбе на Дунаву стављајући акценат на међународне споразуме и конвенције на којима се заснивала или се још увек заснива правна регулатива начела пловидбе на Дунаву. Аутор методом дескрипције описује појаве и процесе који су претходили настанку одређених међународних споразума, а компаративном методом врши упоређивање појава и процеса који су претходили доношењу неког међународног акта о пловидби Дунавом са појавама и процесима који су довели до његовог стављања ван снаге или његовог потврђивања. У раду се на хронолошки начин описује сам процес правног уобличавања режима слободне пловидбе на Дунаву кроз сегмент историјских појава и процеса. Поред примене методе дескрипције и компаративног метода, аутор рада даје примат историјском методу истраживања који обухвата скуп чињеница уз помоћ којих се сазнају догађаји и процеси њиховог настанка и развитака. Ослањајући се на историјски метод истраживања аутор тежи да објасни одређене појаве и процесе у развоју међународног режима слободне пловидбе на Дунаву имајући у виду њихову историјску позадину.

Кључне речи: Дунав, Бечки конгрес, Париски мир, режим слободне пловидбе, Дефинитивни статут Дунава, Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву.

* Аутор је асистент на Правном факултету Универзитета Мегатренд. Електронска адреса аутора: nemanjad444@gmail.com; ORCID: 0000-0002-2845-9150.

1. УВОД

Још од периода старог и средњег века трговина је представљала основну делатност привредног и економског просперитета тадашњих држава. Најбржи вид транспорта роба и услуга био је речним путем. Оно што је мањкавост у том погледу јесте чињеница да коришћење река тада није било уређено међународним актима. Међународне реке представљају пловну територију држава кроз које протичу, а да би се нека река могла сматрати међународном она мора да испуњава неколико главних услова и критеријума који ће у овом раду свакако бити споменути. Несумњиво је да Дунав представља најзначајнију међународну реку у Европи иако је Волга са својих 3530 километара најдужа. На значај Дунава утиче, пре свега, број држава кроз које протиче. Узимајући у обзир да протиче кроз чак 15 држава и да се на крају улива у Црно море он има огроман економски, привредни али и политички значај. Правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву почела је да се развија тек почетком деветнаестог века, односно након окончања Наполеонових ратова. На Бечком мировном конгресу 1815. године донет је *Завршни акт* као мировни документ у чијим члановима се по први пут регулише правни статус коришћења реке Дунав. Париски мир из 1856. године којим је окончан Кримски рат такође у својим одредбама пажњу посвећује правној регулативи режима пловидбе на Дунаву, а исто тако предвиђа и оснивање два посебна тела: Европске и Међународне комисије са задатком да контролишу доследну примену правила и принципа предвиђених Париским миром у погледу пловидбе на Дунаву. Даљи развој правне регулативе пловидбе на Дунаву постепено се дефинисао такозваним *Дефинитивним статутом Дунава* из 1921. године као и *Конвенцијом о режиму пловидбе на Дунаву* из 1948. године којом је формирана Дунавска комисија са седиштем у Галцу (Румунија) а од 1954. године са седиштем у Будимпешти. Ова Конвенција је још увек на снази и неки теоретичари сматрају да би било неопходно да се одређени чланови тог документа ревидирају што би свакако захтевало сазивање ревизионе конференције представника свих подунавских земаља, мада за тако нешто још увек не постоји међународни интерес. Међутим, ако се вратимо деценијама у прошлост јасно можемо закључити да се правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву мењала мировним споразумима након великих ратних сукоба или је била њихов делимични део. Из тог разлога није искључена могућност да се након окончања

тренутног сукоба на истоку Европе новим мировним споразумом тренутна Конвенција из 1948. године замени неким новим међународним актом који би на другачији начин правно уредио режим пловидбе на Дунаву. Ову своју тврдњу аутор рада поткрепљује чињеницом да су и Русија и Украјина данашње стране поменуте Конвенције. Међутим, од исхода самог сукоба као и евентуалних територијалних промена након њега искључиво ће зависити питање ревизије или потпуне промене тренутног међународног споразума. Мада, за тако нешто неопходна је сагласност свих држава чланица Конвенције.

2. ОПШТИ ПОЈАМ МЕЂУНАРОДНИХ РЕКА

У савременој правној литератури реке се данас углавном деле на националне и међународне. Њихова правна квалификација мењана је временом услед експанзије активности на рекама. Националне реке су под унутрашњом надлежношћу држава, а међународне реке под међународном. Основни смисао коришћења међународних река јесте пловидба на њима што значи да оне морају бити пловне. Реке које нису пловне не побуђују међународну пажњу чак иако протичу кроз две или више држава (Етински и Ђајић 2012, 526). Оно што је интересно јесте чињеница да се непловна река практично може поистоветити са националном реком чак и поред тога што пролази кроз више држава. Самим тим што је непловна она је неупотребљива за превоз робе, људи и услуга и из тог разлога режим њеног коришћења није уређен међународним прописима и актима.

Милета Новаковић (1936, 158) запажа да је „на националним рекама суверена власт државе неограничена, и држава којој таква река припада има право да по свом нахођењу регулише речни промет и дозволи пловидбу само својим држављанима”. Насупрот томе, Новаковић (1936, 158–159) даље констатује да се „на међународним рекама постављају ограничења сувереној власти држава кроз које таква једна река протиче. Сматра се да једна држава нема право да забрани пловидбу и пролаз кроз своју територију другим државама на таквој реци (сем у случају рата).”

Милан Бартош (1956, 60) сматра да „национални карактер једне реке није њено природно својство већ је зависно од територијалног разграничења држава. Из тога произилази да национална река не мора увек имати то својство. Услед територијалних промена она може постати међународна. Може се догодити и обрнут случај - да једна

међународна река постане национална. То бива услед територијалног проширења једне државе, уједињења и сл.”

У прошлости се сматрало да су међународне реке само оне који су утицале у море. Оне представљају део државне територије. Временом се под међународном реком сматрала и она која не утиче директно у море него се улива у другу међународну реку која је у непосредној вези са морем. Такође, све реке које данас протичу кроз више држава или представљају границе између држава сматрају се међународним. Њихово коришћење је уређено билатералним или мултилатералним међународним уговима (Рашић 2015, 116).

Река се сматра међународном уколико испуњава следеће критеријуме, то јест, услове: 1) да протиче кроз више држава или да раздваја више држава; 2) да је пловна; 3) да се улива у море или да је притока реке која се улива у море; 4) да је њен статус потврђен, односно регулисан међународним споразумом (Аврамов 2011, 276). Пловност као један од главних, ако не и главни услов да се нека река сматра међународном, представља врло дискутабилан појам који се на крају може схватити као чинилац који оставља по страни све друге горе набројане услове а којима се одређена река дефинише као међународна. Реке представљају територије и природне путеве којима се спајају две или више држава, а вид комуникације и сарадње између тих држава свакако се остварује превозом робе, људи и услуга режимом пловидбе на тим рекама.

Према традиционалним теоријама међународног јавног права, положај међународних река разматран је у оквирима територијалног суверенитета држава. То значи да су међународне реке које теку унутар државне територије сматране саставним делом те државне територије баш као и њене националне реке, планине и долине (Nitza – Libai 1969, 20).

Три основна принципа за стицање права на међународним рекама су: апсолутни територијални суверенитет, апсолутни територијални интегритет и претходна употреба. С обзиром да је број међународних река у сталном порасту ова три принципа су контроверзна у међународној заједници јер се односе на коришћење река само у једној држави (Moermond 1987, 139).

3. НАЧЕЛО СЛОБОДНЕ ПЛОВИДБЕ МЕЂУНАРОДНИМ РЕКАМА

Начело слободне пловидбе на међународним рекама прва је истакла Влада Француске за време буржоаске револуције својом одлуком од 16. новембра 1792. године због заинтересованости за пловидбу на Шелди и Мези (Јанковић и Радивојевић 1998, 147). Значај међународних река у погледу одржавања међународних односа посебно је дошао до изражаја након окончања Наполеонових радова на такозваном Бечком конгресу који је одржан од првог септембра 1814. до деветог јуна 1815. године. Плод овог вишемесечног преговарања био је Завршни акт Бечког конгреса који је у члановима од 108. до 116. јасно дефинисао положај међународних река у Европи као и начело слободне пловидбе на њима. Завршни акт био је први међународни документ који на неки начин представља и кодификацију дотадашњих правила о слободној пловидби међународним рекама. Члан 8. поменутог акта предвиђа да ће „пловидба на рекама, дуж целог њиховог тока, од места где свака од њих постаје пловна па до ушћа, бити потпуно слободна и неће бити забрањена никоме у погледу трговине”.

У тренутку настанка Завршног акта коришћење међународних река превасходно се односило на трговину, транспорт роба и услуга. Трговина је почетком 19. века била основна делатност на којој је почивала сарадња између држава и та сарадња је речним путем била уређена што је могуће више поједностављеним прописима како би свака земља, а не само велике силе, могла себи да обезбеди коришћење међународне реке у истој мери и по истим условима у односу на водеће државе тог периода. Управо из тог разлога је било важно успостављање принципа слободне пловидбе међународним рекама. Такође, оно што је важно да се напомене свакако јесте чињеница да је увођењем принципа слободне пловидбе свим државама било омогућено да под једнаким условима и прописима користе међународне реке.

„Принцип слободне пловидбе подразумева следеће слободе за пловила приобалне државе на основу једнакости: 1) слободу кретања на целом пловном току реке; 2) слободу улаза у луке и коришћење постројења и пристаништа; 3) слободу превоза робе и путника, директно или путем претовара” (The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers 1966, Art. XIV).

4. ДУНАВ – НАЈЗНАЧАЈНИЈА ЕВРОПСКА МЕЂУНАРОДНА РЕКА

Још од 19. века статус реке Дунав био је уређен различитим облицима међународне администрације као и двостраним и вишестраним међународним уговорима којима се уређивала пловидба, хидроенергија и трговина дуж воденог тока (Бугарски и др. 2017, 76). Дунав је по величини друга најдужа река у Европи, одмах иза Волге. Међутим, то не значи да има мањи значај. Сама чињеница да пролази кроз чак 15 држава одсликава његов стратешки значај који је огроман по цео стари континент, а не само по подунавске и прибрижне државе. Велики део европских привредних економија управо почива на транспорту роба и услуга Дунавом што, свакако, доприноси економском и привредном значају саме реке. У погледу стратешког и политичког значаја, Дунав је вековима уназад био предмет одлучивања и доношења важних политичких одлука а то се свакако огледа након завршетка великих ратних сукоба када се постепено стварала и правна регулатива пловидбе на реци. Ту, свакако, можемо да напоменемо одредбе Париског мира који је потписан након Кримског рата 1856 године, затим Дефинитивни статут Дунава из 1921. године који је настао три године након окончања Првог светског рата или *Конвенцију о режиму пловидбе на Дунаву* из 1948. године донету на Београдској конференцији недуго након окончања Другог светског рата.

Дунав представља највећи међународни речни слив у Европи који обухвата површину од 817.000 квадратних километара. Једна је од три највеће реке на старом континенту које дренирају четвртину европског тла. То је путовање од 2.778 километара кроз Немачку, Аустрију, Словачку, Мађарску, Хрватску, Србију, Румунију, Бугарску и Украјину. Пре уливања у Црно море дренира сливове Швајцарске, Италије, Пољске, Чешке, Словеније, Босне и Херцеговине, Албаније, Молдавије и Македоније (Jansky et al. 2004, 16).

Дунав покрива територију од Шварцвалда у Немачкој до Црног мора у Румунији. По својој величини налази се на 21. месту у свету. Преко 300 притока се улива у Дунав, а у његовом сливу живи око 80 милиона људи (Linnerooth – Bayer & Murcott 1996, 524). Дунавом се може пловити од Улма у Немачкој до Браиле у Румунији. Подунавске државе од 2004. године обележавају 29. јун као Дан Дунава.

5. ПАРИСКИ МИР И НАСТАНАК ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА ДУНАВ

Кримски рат окончан је потписивањем такозваног Париског мира 1856. године чије одредбе су се односиле и на уређење међународног режима пловидбе на Дунаву као најзначајнијој европској реци. Оно што можемо рећи јесте чињеница да је управо Париски мир, после Завршног акта из Беча, био један од главних ступњева у настанку и развоју правне регулативе пловидбе на Дунаву.

Још пре окончања Кримског рата, Дунав је постао интересантан многим западним капиталистима који су хтели да инвестирају у економске ресурсе црноморског подручја. Доњи Дунав са својим притокама фигурирао је на инвестиционим картама таквих капиталиста који су предлагали изградњу мостова, путева, железница, канала и лука дуж његовог тока. У том тренутку речна пловидба Дунавом, лучка инфраструктура и железница за повезивање Дунава са унутрашњим територијама чинила се веома профитабилним пословом (Ardeleanu 2020, 68–69). Из тог разлога можемо рећи да је Дунав већ средином 19. века исказао свој економски и стратешки значај за многе европске државе што се убрзо и доказало закључивањем Париског мира који је у својим одредбама обухватио међународни режим пловидбе овом реком. У погледу самог значаја Дунава као међународне реке Татјана Вдовенко (Vdovenko 2019, 167) закључује да од „средине 19. века па до почетка Првог светског рата долази на експанзије пловидбе и транспорта Дунавом. У периоду од 1850. до 1856. године реком се превозило у просеку 2,5 милиона тона терета, од 1875. до 1880. године 3,1 милиона тона, од 1906. до 1910. године 9,8 милиона тона годишње. Значајно је споменути да је просечна годишња тонажа бродова који су прошли кроз Сулински канал са 0,55 милиона тона (период 1866 – 1870.) порасла на 1,97 милиона тона (период 1906 - 1910).”

Париски мир потврдио је одредбе Завршног акта Бечког конгреса из 1815. године које су се тичале пловидбе на Дунаву. Државе уговорнице су се обавезале да ће се та начела убудуће подједнако примењивати на Дунав и сва његова ушћа. „Пловидба Дунавом биће слободна за све бродове, неће се наплаћивати никаква путарина реком као ни царина на робу која се превози. Пловидба неће бити изложена никаквој сметњи или наплати која није превиђена одредбама Париског мира” (Treaty of Paris 1856, Art. XV). Међународним споразумом који је потписан у Паризу 1856. године Дунав је потпао под заштиту

међународног јавног права, а пловидба овом великом европском реком била је и званично уређена једним међународним актом.

Париски мир предвидео је формирање Европске комисије за Дунав која би била састављена од делегата из Аустрије, Баварске, Велике Порте и Виртемберга, а којима ће бити додати комесари из Три подунавске кнежевине (њихово именовање морала је да одобри Велика Порта). Члан 17. Париског мира предвиђао је надлежности Комисије које су се састојале у следећем: 1) припрема Правилник о пловидби и речној полицији; 2) Комисија ће уклонити све препреке које спречавају примену одредаба Бечког акта у погледу пловидбе Дунавом; 3) спровешће неопходне радове дуж целог тока Дунава за несметано одвијање пловидбе; 4) стараће се о одржавању тока Дунава и свих његових притока у пловном стању. Иначе, Комисија која је основана Париским миром и на коју се односи овај члан мировног споразума у научној и стручној литератури је позната као Прва дунавска комисија и сматра се најстаријом међународном организацијом регионалног карактера. Постојала је до 1938. године.

Први састанак новоформиране Европске комисије за Дунав одиграо се 4. новембра 1856. године. Седиште Комисије било је у Галцу, а за главног инжењера именован је Чарлс Хартли (*Charles Hartley*). На састанку су донети закључци да ће сви новчани фондови директно зависити од Турске без мешања других држава, није усвојен јединствен став по питању решавања проблема одржавања речног тока, утврђено је да је речни саобраћај парализован и да ће се будућим радовима омогућити несметана пловидба реком у наредне две године (Krehbiel 1918, 44). Европска комисија која је основана Париским миром превасходно је била замишљена као *ad hoc* тело међународног карактера са задатком да се стара о доследној примени одредаба и принципа предвиђених поменутиим документом, а који су се односили на међународни режим пловидбе на Дунаву. Такође, оно што је битно да се нагласи јесте чињеница да овим миром нису потиснуте одређене одредбе Завршног акта Бечког конгреса из 1815. године које су се тичале пловидбе на Дунаву, већ су неке од њих у великој мери потврђене, што практично значи да су и даље остале на снази.

Током свог рада, иако је била основана као привремено тело, мандат Европске комисије стално се продужавао а самим тим и њене надлежности. Разлози за то били су стварне и политичке природе. Комисија је превасходно имала задатак да изврши радове на целом току Дунава како би се постигао висок ниво пловности реке. Пошто

ти радови нису могли да се окончавају у кратком временском периоду, Комисији се стално продужавао рад. Имала је своју заставу, а њени представници дипломатске повластице. Због својих великих овлашћења једног момента је сматрана речном државом или државом у држави (Andrassy 1971, 144).

Управо из ових разлога можемо потврдити чињеницу да је Европска комисија за Дунав управо била међународна организација. Домет њених овлашћења надалеко је превазилазио принципе на којима је настала Париским миром и као таква служила је као инструмент великих сила за остваривање разних политичких, економских, привредних и стратешких интереса. Иако се њена надлежност простирала само на подунавске државе, можемо је слободно сматрати неком врстом претече данашње Европске уније због свог надржавног карактера.

Сама чињеница да је Европска комисија за Дунав самостално доносила своје одлуке, правилнике, обавезе за појединце па чак и казне за прекршаје, омогућили су јој статус прве међународне организације у свету са надржавним карактером. Комисија је имала овлашћења да сама одређује и прикупља дажбине као и искључиво право да даје дозволе за пловидбу и пилотирање (Dimitrijević i Račić 2011, 20).

6. БЕРЛИНСКИ КОНГРЕС 1878. ГОДИНЕ И ДУНАВ

У научној и стручној литератури која се бави међународним рекама и уопште режимом пловидбе на Дунаву, приметно је одсуство спомињања још једног важног међународног споразума из 19. века који је предвиђао правила о режиму пловидбе на Дунаву. То је *Завршни акт* Берлинског конгреса из 1878. године. Берлински конгрес сазван је након Руско - турских ратова, а одржан је у периоду од 13. јуна до 13. јула 1878. године.

Берлински конгрес представља један од најзначајних политичких скупова тог доба, а по својој важности не може се поредити са мировним скупштинама из Беча и Париза. Никада раније ни на једном мировном скупу није се окупило толико нација са статусом велике силе (Shafer 1989, 49). С обзиром да је у раду већ напоменуто да се правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву мењала углавном мировним споразумима након великих ратних сукоба, тако је био случај и овог пута.

На Берлинском конгресу велике силе су се усагласиле „да ће сва утврђења дуж тока Дунава бити срушена и да се неће градити нова.

Такође, ниједан ратни брод неће пловити Дунавом, осим бродова мање тонаже у служби речне полиције” (Final Act of the Berlin Congress 1878, Art. 52). Члан 53. Завршног акта Берлинског конгреса предвиђао је да „Европска комисија наставља свој рад и да ће своје надлежности обављати све до Галца, а одлуке доносити независно од територијалних власти приобалних држава”. Иако је Аустрија инсистирала да се оконча рад Европској комисији видимо да се то није десило ни на Берлинском конгресу пошто је Комисија са својим наддржавним надлежностима била оруђе у рукама других великих сила. Европска комисија за Дунав добила је још веће надлежности на Лондонској конференцији 1883. године када јој је омогућена неограничена контрола Дунавом од Галца до Браиле. На овог конференцији тадашњој Краљевини Србији и Румунији није било допуштено да учествују нити да имају право гласа. Аустро – Угарска, Србија, Румунија и Бугарска покушале су да формирају своју Комисију за Дунав која би имала надлежности од Ђердапа до Браиле. Међутим, тај покушај је био неуспешан због одбијања Румуније која се плашила доминације Аустро-Угарске у новој Комисији.

7. ВЕРСАЈСКИ МИРОВНИ СИСТЕМ И ПЛОВИДБА ДУНАВОМ

Први светски рат окончан је 1918. године. За време овог сукоба надлежности и правила Европске комисије у потпуности су били ван снаге што је за последицу свакако имало смањење утицаја ове међународне организације. Због свог начина рада и деловања, као и превеликог утицаја западних сила у Комисији, ова међународно тело већ одавно је било омражено код већине подунавских држава. Сваки покушај окончања мандата Комисије завршавао би се неуспехом. Такво стање наставило се и након завршетка Првог светског рата јер је Версајским мировним актом из 1919. године она поново повратила све своје надлежности.

„Европска комисија за Дунав поново преузима овлашћења која је имала пре Првог светског рата с тим да ће је чинити само представници Велике Британије, Француске, Италије и Румуније. Временом ће Европску комисију заменити Међународна комисија за Дунав коју ће чинити два представника немачких приобалних држава, један

¹ Румунија је послата чланица Европске комисије за Дунав на Берлинском конгресу 1878. године.

представник друге приобалне државе и по један представник необалне државе” (Treaty of Versailles 1919, Art. 346 – 347). Оно што морамо нагласити јесте то да су Париским миром из 1856. године формиране две комисије за Дунав: Европска комисија и Међународна комисија. Европска комисија је временом у потпуности потиснула рад Међународне комисије за Дунав иако је Париским миром била предвиђена обрнута ситуација. Међународна комисија је формирана као стално тело, а Европска комисија као привремени орган. Међутим, у раду смо видели да се мандат Европске комисије стално придужавао из чисто политичких разлога. Версајски споразум у свом 351. члану предвидео је да ће Чехословачка, Краљевина СХС и Румунија, уз овлашћења или под мандатом Међународне комисије, предузети радове на одржавању и побољшању речног система који чини границе и да ће ове државе уживати све неопходне погодности за обављање таквих радова.

8. ДЕФИНИТИВНИ СТАТУТ ДУНАВА

Након окончања Првог светског рата режим пловидбе на Дунаву био је уређен у Версајском мировном акту из 1919. године. Све одредбе које су се тичале пловидбе на Дунаву убрзо су биле измењене такозваним Дефинитивним статутом Дунава. Овај документ представљао је још један у низу међународних споразума којим се уређивала пловидба Дунавом али уједно даље проширивала надлежност Европске комисије.

Конвенција о Дефинитивном статуту Дунава потписана је у Паризу 23. јула 1921. године. Овим актом пловидба Дунавом била је неограничена и отворена за све заставе на основу начела једнакости на целом пловном делу Дунава од Улма (Немачка) до Црног мора. Поред Европске комисије која је била одговорна за поморски део Дунава, Статутом је успостављена и Међународна комисија за флувијални Дунав и интернационализовани речни систем (Convention instituting the Definitive statute of the Danube 1921, Art. 2).

Овај интернационализовани речни систем чине Морава и Таја као две граничне реке Аустрије и Чехословачке, Драва, Тиса и Марош. Сви речни канали или пловни путеви који у међувремену буду изграђени дуж овог тока представљаће саставне делове тог речног система (Convention instituting the Definitive statute of the Danube 1921, Art. 2). Даљи положај Европске комисије као и њене надлежности дефинисани су у члановима 4–7 Статута према којима се „Европска комисија

састоји од по једног представника Француске, Велике Британије, Италије и Румуније. Комисија је задржала сва овлашћења која је имала пре рата. Та овлашћења могу престати само као резултат међународног споразума који су закључиле све државе чланице Комисије. Седиште Комисије и даље је било у Галцу.”

Дефинитивни статут Дунава предвидео је у члану 27. да „Међународна комисија, ради обављања своје делатности може успоставити административне, техничке, санитарне и финансијске службе које сматра неопходним. На основу тога, Комисија ће у свом седишту основати: 1) стални секретаријат; 2) техничко одељење; 3) службу пловидбе; 4) одељење за рачуноводство и пореску контролу”. Чланом 42. Статута предвиђено је „да се Статут, по истеку пет година од ступања на снагу, може ревидирати ако то буду захтевале најмање 2/3 држава потписница. Захтев се упућује Влади Француске, која о року од шест месеци треба да сазове нову конференцију на којој ће учествовати све државе потписнице Статута.”

9. СИНАЈСКИ СПОРАЗУМ

Одредбе Дефинитивног статута Дунава из 1921. године нису биле претерано дугог века. Почетком 30-тих година дошло је драстичне промене и заокрета у међународним односима на тлу економски и привредно уништене Европе. Такве прилике изродиле су многе националистичке покрете. Пре свега у Италији и Немачкој у којима на власт долази фашизам. Трећи рајх на челу са Адолфом Хитлером тежио је да прошири свој „животни простор” ван граница тадашње државе. Територијалне претензије које су свој врхунац достигле припајањем Аустрије Трећем рајху 1938. године захтевале су и промене одређених међународних аката који се тичу режима пловидбе на међународним рекама, конкретно у овом случају међународног режима пловидбе на Дунаву.

Током 30-их година 20. века дошло је до смањења ауторитета Велике Британије и Француске у Европи, а самим тим и у Европској комисији за Дунав. Румунија је увидела као одличну прилику да настави своју ранију борбу за ослабљење Комисије са чијим надржавним овлашћењима се није слагала још од Берлинског конгреса. Додатни подстицај за Румуније била је Конференција одржана у Монтреу 20. јула 1936. године на којој је, под утицајем Турске, распуштена Међународна комисија за мореузе након чега је Турска повратила сва права

на оближњим мореузима која је имала у прошлости. Турска је добила право да дуж мореуза распореди своје војне јединице, а уједно је дозволила пролаз свим војним бродовима кроз мореуз за време мира. Тиме је стекла пуну контролу на мореузима што је био повољан тренутак који је Румунија чекала (Kastory 2008, 171 – 172, fn. 25). Треба напоменути да је Европској комисији за Дунав стално продужаван мандат иако је оснивањем Париским миром 1856. године била предвиђена као *ad hoc* међународно тело. У тежњама да се дефинитивно оконча мандат Европској комисији предњачила је Румунија. Међутим, и остале подунавске државе које нису имале статус „велике силе” имале су за циљ престанак рада овог тела. Као што је већ раније споменуто у овом раду, Европска комисија за Дунав функционисала је као међународна организација регионалног типа али њен наддржавни карактер и намећање многих међународних одлука свакако нису ишли у прилог балканским земљама. Велике силе које су биле чланице Европске комисије за Дунав на све могуће начине су злоупотребљавале рад ове организације и на тај начин наметале сопствени економско – политички поредак много мањим и слабијим подунавским државама. Самим тим, Комисија је надалеко злоупотребљавала своја овлашћења.

Следећи корак против Европске комисије, након деловања Румуније, начинила је Немачка која је сматрала да режим пловидбе на Дунаву треба да почива на новим начелима. Већ 14. новембра 1936. године Немачка је одбацила све клаузуле Версајског мира што је уједно значило да се повлачи из Европске и Међународне комисије за Дунав. План је био да Подунавске земље преузму пуну контролу над реком, а треће државе (Велика Британија, Француска и Италија) изгубиле би свој утицај и контролу пловидбе Дунавом (Kastory 2008, 172, fn. 26). Овде се можемо вратити на сам почетак ове тематске целине који управо говори о тежњама Трећег рајха да одбаци постојеће принципе дефинисане Дефинитивним статутом Дунава из 1921. године а све због територијских претензија и освајања новог животног простора. Европска комисија је у том погледу по Трећи рајх представљала ретиметички фактор а принципи из 1921. године камен спотицања код режима пловидбе на Дунаву.

Како би што више понизила Велику Британију и Француску, Немачка је Румунији предложила да у сопственој организацији изгради канал Чернавода-Констанца и тако ослаби сваку важност ушћу Дунава. На позив румунског министра спољних послова Велика Британија и Француска су пристале да учествују у конференцији у Синаји и да на

неки начин покушају да умање немачки утицај на подунавске земље. Плод ове конференције било је потписивање Синајског споразума о приморском Дунаву 18. августа 1938. године у Букурешту. На основу овог споразума извршена је ревизија Дефинитивног статута Дунава из 1921. године, а Европска комисија у потпуности је изгубила сва своја овлашћења. Већина тадашњих права Комисије пренета су на самосталну дирекцију Румуније за приморски Дунав (Зечевић 2006, 56). Синајски споразум омогућио је Немачкој да ојача свој утицај у односу на западне силе што је свакако било и на штету приобалних држава.

10. БЕОГРАДСКА КОНФЕРЕНЦИЈА И НОВА КОНВЕНЦИЈА

Окончање Другог светског рата на европском континенту значило је у поделу интересних сфера између Истока и Запада. Европа је била оштро подељена на капиталистички и комунистички блок. Гвоздена завеса која је поделила стари континент била је резултат затезања међународних односа и почетак вишедеценијске борбе за превласт у Европи између капиталистичког Запада и комунистичког Истока. Поред сталне политичке борбе за превласт по страни свакако није могла остати ни пловидба на најзначајнијим рекама у Европи, у овом случају на Дунаву. Дефинитивни статут Дунава из 1921. године који је ревидиран на Синајској и Букурешкој конференцији током 1938. и 1939. године, више није могао да се прилагоди насталој политичкој и економској ситуацији, не само у подунавским државама, него и у читавој Европи. Пратећи тренд по којем се правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву мењала недуго након великих ратних сукоба у Европи, јавила се потреба да се то деси и након окончања Другог светског рата. Узимајући у обзир чињеницу да су подунавске земље углавном биле комунистички настројене а самим тим имале су исте или сличне политичке и економске интересе, договор око новог правног статуса пловидбе на Дунаву постигнут је релативно брзо на конференцији у Београду 1948. године, иако се у почетку чинило да тај посао неће бити нимало лак због супростављања западних сила.

Београдска конференција одржана је у периоду од јула до августа. На самом почетку рада конференције било је доста несугласица и неспоразума између држава учесница по питању Статута Дунава из 1921. године. Западне државе су сматрале да је Статут још увек на снази и да се може мењати само уз сагласност свих држава потписница. Прибрежне државе одбациле су овај став сматрајући да Статут нема

више правно дејство и да Конференција која је сазвана има право да регулише дунавски проблем у складу са дотадашњим правним акцима. Прибрежне државе као потпору за свој став истакле су да је Статут из 1921. године донет без сагласности свих држава потписница као и да је од самог почетка био у супротности са одредбама Завршног акта Бечког конгреса из 1815. године (Аврамов 2011, 282). Прибрежне државе су имале све могуће аргументе на својој страни у погледу укидања Дефинитивног статута Дунава из 1921. године. Чињеница је да се оне нису питале када је тај акт ревидиран под притиском Трећег рајха на Синајској и Букурешкој конференцији током 1938, односно 1939. године.

„Пловидба на Дунаву биће слободна и отворена држављанима, трговачким бродовима и роби свих држава на бази равноправности у погледу лучких и пловидбених такси као и у погледу услова трговачке пловидбе. Режим установљен овом Конвенцијом примењује се на пловни део реке Дунава од Улма до Црног мора рукавцем Сулине са излазом на море кроз Сулински канал” (Convention regarding the regime of navigation on the Danube 1948, Art. 1 - 2). Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву из 1948. године у члановима 5–7 предвиђа „оснивање Дунавске комисије састављене од представника подунавских држава, по један за сваку земљу. Између својих чланова Комисија бира председника, потпредседника и секретара који се бирају на период од три године. Комисија одређује датум својих заседања и Пословник, а прва седница Комисије одржана је шест месеци по ступању поменуте Конвенције на снагу.”

Што се тиче пловидбе Дунавом члан 23. Конвенције предвиђа „да се пловидба Дунавом врши сагласно правилима утврђеним од стране односних подунавских земаља чију територију сече Дунав, а у зонама где обале Дунава припадају двома државама, режим пловидбе утврђује се на основу заједног споразума тих држава.” Чланом 30. Конвенције „забрањује се пловидба Дунавом ратним бродовима свих неподунавских земаља. Они не могу пловити Дунавом ван граница државе чију заставу брод носи, осим у случају претходног споразума заинтересованих подунавских држава.”

Београдску конвенцију о режиму пловидбе на Дунаву потписале су Бугарска, Чехословачка, Румунија, Југославија, Мађарска, и Совјетски Савез и Украјина као прибрежне државе на Дунаву. С обзиром да у време доношења Конвенције међународни статус Аустрије још увек није био потврђен, она је приступила конвенцији тек 1960.

године. Иако је прибрежна држава, Савезна Република Немачка² није приступила потписивању Београдске конвенције (Magarašević 1968, 58). Данашње чланице Конвенције о режиму пловидбе на Дунаву су: Аустрија, Бугарска, Хрватска, Мађарска, Молдавија, Немачка, Румунија, Русија, Словачка, Србија и Украјина.

Иако је Конвенција из 1948. године установила јасну правну регулативу пловидбе Дунавом након неколико деценија дошло је до извесних промена. У том слислу Јана Мафтеи (Maftעי 2016, 352) подсећа да је „након трансформација које су се десиле у Централној и источној Европи након 1990. године, у погледу пловидбе Дунавом и коришћења реке, дошло је до промена кроз доношење неколико прописа, као што је на пример – Додатни протокол усвојен у Будимпешти 26. марта 1998. године (ступио на снагу 1999.) којим је допуњена Конвенција из 1948. године. Њиме се предвиђа да Немачка, Хрватска и Молдавија постану чланице Конвенције из 1948. године и пуноправне чланице Дунавске комисије.” Поред свих међународних докумената на којима почива правна регулатива међународног режима пловидбе на Дунаву, а који су поменути у овом раду, можемо да издвојимо још два битна међународна акта. То су: Конвенција о привилегијама и имунитетима Дунавске комисије која је потписана у Будимпешти 15. маја 1963. и Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав потписана 29. јуна 1994. године у Софији.

Према плану 1. Конвенције из 1963. године, Дунавска комисија ужива статус правног лица и има овлашћења посебно: а) да закључује уговоре; б) да стиче, узима под закуп и отуђује добра; в) да се појављује пред судом (Convention sur les privileges et immunités de la Commission du Danube 1963, Art. 1).

11. ЗАКЉУЧАК

Дунав је још током 19. века проглашен међународном реком. Прилагођавајући се тадашњим економским и привредним приликама, пловидба на овој реци заснивала се углавном на превозу роба и услуга као основног вида трговинског транспорта. Дунав нема само економски значај у државама кроз које протиче већ и политички и стратешки. Настанак и развој међународног режима слободне пловидбе на Дунаву почео је 1815. године, односно она је први пут дефинисана

² Немачка је званично приступила Конвенцији додатним Протоколом потписаним 26. марта 1998.

у Завршном акту Бечког конгреса. Овим актом уређени су принципи намењени за регулисање пловидбе рекама који се првенствено огледају у транспорту роба, људи и услуга. Нове политичке прилике у Европи након окончања Кримског рата довели су до формулисања нове правне регулативе режима пловидбе на Дунаву која је описана у одређеним члановима Париског мира из 1856. године. Овим међународним споразумом формирана је Европска комисија за Дунав и Прибрежна комисија. Европска комисија требала је да буде привремени орган, док је Прибрежна предвиђена као стални. Европској комисији поверен је задатак да изврши радове на чишћењу тока Дунава како би се омогућила несметана пловидба бродова, док је Прибрежна комисија требала да донесе правила о пловидби и полицији која би омогућила доследну примену начела донетих у Завршном акту Бечког конгреса. Европској комисији је мандат стално продужаван јер се временом претворила у међународну организацију надржавног карактера преко које су велике силе остваривале разне политичке, економске и стратешке интересе. Већина одредби које су се тичале режима пловидбе на Дунаву потврђене су и у правилима о слободној пловидби Завршног акта Берлинског конгреса из 1878. године.

Даљи развој пловидбе на Дунаву наставио је свој ток и почетком 20. века, односно недуго након окончања Првог светског рата. Новонастале политичке прилике на старом континенту нужно су захтевале и ново дефинисање правног статуса пловидбе на Дунаву што је и учињено Дефинитивним статутом Дунава 1921. године. Одредбе овог међународног акта примењивале су се до Синајске и Букурешке конференције када је под притиском Трећег рајха извршена ревизија Дефинитивног статута Дунава. Европској комисији, чији је мандат стално продужаван, овом ревизијом окончан је рад. Иако за ревизију акта из 1921. године није постојала сагласност свих држава чланица тог споразума, она је на крају ипак извршена под притиском великих сила. Битно је нагласити да су Париски мир и Дефинитивни статут Дунава погазили основна правила слободне пловидбе на међународним рекама која су дефинисана у Завршном акту Бечког конгреса. Ова два горе поменута међународна акта првенствено су имала за циљ да режим пловидбе на Дунаву ставе под потпуну контролу великих сила а на штету много мањих подунавских држава. Ова тврдња се управо огледа кроз рад Европске комисије за Дунав у којој је политичка доминација великих сила долазила до пуног изражаја. Тренутни међународни режим пловидбе на реци дефинисан је Конвенцијом о режиму

пловидбе на Дунаву из 1948. године. Ова конвенција уједно представља и најдуготечнији међународни споразум којим је уређена правна регулатива режима пловидбе Дунавом.

ЛИТЕРАТУРА

Аврамов, Смиља. 2011. *Међународно јавно право: Критичка научна мисао о међународном јавном праву и међународни односима*. Београд: Академија за дипломатију и безбедност.

Бугарски, Татјана, Тубић, Бојан и Писарић, Милана. 2017. Међународноправна заштита реке Дунав. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 51(1), стр. 75 – 89.

Етински, Родољуб и Ђајић, Сања. 2012. *Међународно јавно право*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Зечевић, Радоје Р. 2006. *Дунав и међународно право*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Јанковић, Бранимир и Радивојевић, Зоран. 1998. *Међународно јавно право*. Ниш: СКЦ.

Новаковић, Милета. 1936. *Основи међународнога јавнога права*. Београд: Привредник.

Andrassy, Juraj. 1971. *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.

Ardeleanu, Constantin. 2020. *The European Commission of the Danube 1856-1948 - An Experiment in International Administration*. Boston: Balkan studies Library.

Bayer – Linnerooth, Joane & Murcott, Susan. 1996. The Danube River Basin: International Cooperation of Sustainable Development. *Natural Resources Journal*, 36(3), pp. 521 – 547.

Bartoš, Milan. 1956. *Međunarodno javno pravo*, knjiga druga. Beograd: Kultura.

Dimitrijević, Vojin i Račić, Obrad. 2011. *Međunarodne organizacije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i JP „Službeni glasnik”.

Gyurcsík, Ivan (Ed.). 2019. *Danube commission 70*, Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade.

Jansky, Libor, Murakami, Masahiro & Pachova, Nevelina. 2004. *The Danube: Environmental monitoring of an international river*. Tokyo: United Nations University Press.

Kastory, Agnieszka. 2008. The diplomatic dispute over the rights of the European commission of the Danube during the interwar period. *Politeja*, 10(1), pp. 165 – 174.

Krehbiel, Edward. 1918. The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration. *Political Science Quarterly*, 33(1), pp. 38 – 55. doi: 10.2307/2141879

Maftai, Jana. 2016. Danube Navigation Regime after the Second World War. *Journal of Danubian Studies and Research*, 6(2), pp. 345 – 355.

Magarašević, Aleksandar. 1968. *Međunarodni odnosi i međunarodno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.

Moermond, James O., Shirley, Erickson. 1987. A Survey of the International Law of Rivers. *Denver Journal of the International Law & Policy*, 16(1), pp. 139 – 159.

Račić, Obrad. 2015. *Međunarodno pravo: stvarnost i iluzije*. Beograd: JP „Službeni glasnik”.

Shafer, Kenneth Allen. 1989. The Congress of Berlin of 1878: its origins and consequences. MA thesis. Portland State University: Department of History.

Shapiro – Libai, Nitza. 1969. Development of International River Basins: Regulation of Riparian Competition. *Indiana Law Journal*, 45(1), pp. 20 – 55.

Vdovenko, Tatyana. 2019. Navigation on the Danube River. International Historical – Legal Aspect, *Journal of Danubian Studies and Research*, 9(2), pp. 165 – 177.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Convention instituting the Definitive statute of the Danube, 23th July 1921, <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19210723-1.pdf> (11.6.2024.)

Convention regarding the regime of navigation on the Danube, 18th August 1948, <http://www.danubecommission.org/uploads/doc/convention-en.pdf> (6.6.2024.)

Convention sur les privileges et immunités de la Commission du Danube, 15th May 1963, (<https://www.danubecommission.org/dc/fr/commission-du-danube/convention-sur-les-privileges-et-immunités-de-la-commission-du-danube/>) (11.6.2024.)

Final Act of the Berlin Congress, 13th July 1878, https://content.ecf.org.il/files/M00935_TreatyOfBerlin1878ExcerptsEnglish.pdf (11.6.2024.)

The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, August 1966, https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf (10.6.2024.)

Treaty of Paris, 30th March 1856, https://content.ecf.org.il/files/M00934_TreatyOfParis1856English.pdf (10.6.2024.)

Treaty of Versailles, 28th June 1919, https://www.census.gov/history/pdf/treaty_of_versailles-112018.pdf (10.6.2024.)

Nemanja Danilović

THE DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL REGIME OF FREE NAVIGATION ON THE DANUBE

Resume

The aim of this paper is to analyse the origins and development of the international regime of free sailing on the Danube. The focus is on the international agreements and conventions upon which the legislation of the principles of sailing on the Danube was or is still based. The author uses the descriptive method to discuss the occurrences and processes that preceded the establishment of certain international agreements. Furthermore, they use the comparative method to compare the occurrences and processes that preceded the making of an international agreement regarding sailing on the Danube with the occurrences and processes that brought about either its revocation or its ratification. This paper chronologically describes the process of the legal shaping of the regime of free sailing on the Danube through the segment of historical occurrences and processes.

Keywords: Danube, Congress of Vienna, regime of free navigation, Definitive statute of the Danube, Convention on the regime of navigation on the Danube.

Владан ПЕТРОВ*
Правни факултет
Универзитет у Београду

УДК 929 Ћирић Ј.

О НЕОБИЧНОМ ДР ЈОВАНУ ЋИРИЋУ И ЗБОРНИКУ ПОСВЕЋЕНОМ ЊЕМУ**

Драге колегинице и колеге,

Када сам пре неколико дана од колегинице Јелене Ћеранић, којој овом приликом честитам именовање за в.д. директора Института за упоредно право и желим много успеха у управљању овим за правну науку важним колективом, добио коначну пдф верзију зборника под насловом „Сећање на др Јована Ћирића – путеви права“, родила су се готово истовремено три утиска, која бих поделио с вама. Први се тиче наслова зборника. Премда му се на први поглед не може наћи мана, ја ипак постављам питање да ли је наслов могао бити краћи, а још верније изразити суштину: шта је Ћира био и шта је нама био?

Неспорно је да је Ћира на себи својствен начин шетао многим путевима или стазама права. Право је, рекао бих, ипак био само један од начина на који је Ћира изражавао живот – живот путем права, и без сумње неодољиво утицао на живот других – живот на прави начин зарад других. Тај утицај на живот других, нарочито младих научника и истраживача, назвао бих аутентично „Ћириним путем“. Стога бих макар за ову прилику зборник преименовао тако да његов наслов гласи: „Др Јован Ћирић и његов пут“ или још краће, да одговара у потпуности Ћириној необичној природи, или барем оном како сам га ја видео – „Ћирин пут“, „На Ћирином путу“ или „Ћириним путем“.

Што се структуре тиче, немам већих замерки, премда, по неком мом осећају, њој недостају две јединице. Прва: „Ћира и његов утицај“ (и баш тако: Ћира, а не др Јован Ћирић), која би се бавила оним што

* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду и судија Уставног суда Републике Србије. Електронска адреса аутора: vpetrov@ius.bg.ac.rs; ORCID: 0009-0007-2674-5819.

** Текст је саопштен у Институту за упоредно право у Београду поводом објављивања зборника посвећеног др Јовану Ћирићу (4.4.2024).

је он оставио у аманет кад је о људима и институцијама реч. Друга: „Др Јован Ћирић као директор Института за упоредно право“. Не потцењујем његове друге улоге. Тачно. Био је кривичар и научник и они који су га више читали и слушали од мене, то добро знају. Био је и судија Уставног суда, али не редовни или обична судија. Овде не говорим у значењу судија редовног суда. Наиме, Ћира није био обичан судија Уставног суда. Његов приступ и стил, бићу сасвим искрен, многе судије нису разумеле или бар прихватале. И ја сам понекад био међу њима. На први поглед, чинило се да је Ћира сувише мек, благ, толерантан, штавише, чак и колебљив – да му је релативно лако кориговати или наметнути мишљење. На агресивност, чинило се, да по правилу реагује повлачењем или адаптирањем агресивном чину. Не увек. Није му било страшно да при гласању остане усамљен. Људи, у сваком случају, олако прелазе преко добро познате истине да је агресивност одлика слабих и кукавица, а да је прилагодљивост врлина која, по правилу, обезбеђује опстанак и победу на дужим стазе. Она није пука савитљивост, него је остваривање легитимног стратешког циља другим средствима – прикривеном мудрошћу, а не разголићеном принудом.

Чинило се да Ћира и на уставносудске спорове гледа очима неког ко није типични судија, па ни правник уопште. Научно казано: више социолошки, а народски казано: некако људски. То је, међутим, био утисак који неретко вара. Професор Драгутин Аврамовић у уводном чланку посвећеном издвојеном сагласном мишљењу судије Јована Ћирића поводом ванредног стања 2020. године врло убедљиво доказује да је то његово мишљење било изузетно теоријски фундирано, писано под утицајем великих правних филозофа попут Перелмана и Радбруха. Професор Аврамовић исправно закључује: „Као вредан прилог разумевању специфичне и контроверзне политичко-правне природе института ванредног стања ће остати трајно забележено издвојено сагласно мишљење судије уставног суда др Јована Ћирића поводом ванредног стања 2020. године.“ Ја у вези с тим мишљењем желим да Вам испричам једну кратку анегдоту. Одмах након усвајања одлуке, односно решења о одбацивању иницијатива за оцену уставности проглашења ванредног стања у Републици Србији 2020. године стигло је и сагласно издвојено мишљење др Јована Ћирића. При првом читању оно је толико одударало правничким резонавањем и стилем од одлуке за коју је иначе и Ћира гласао да је, најблаже речено, у Суду овај његов текст произвео извесно подозрење, па и бојазан како ће оно бити схваћено у јавности и како ће ићи уз одлуку, с обзиром на то да се и

издвојено мишљење објављује заједно с одлуком у „Службеном гласнику“. Људи каткад олако пренебрегавају да различитост не искључује комплементарност, а да истоветност мишљења и делања, нарочито изнуђена, потуљена или неком трговином скројена, води увек у пораз из ког повратак и опоравка нема. Елем, била је у том тексту и једна аутентично Ћирина реченица, чије садржине се сад не могу сетити, која је штрчала као што је то био случај и са многим Ћириним излагањима на седницама Суда. Као главни аутор Одлуке, ја сам преузео на себе да објасним Ћири да у конкретном случају различитост неће бити схваћена као комплементарност него као угрожавање „владајуће истоветности“, која се и иначе, по својој природи, увек осећа угроженом. Позвао сам га и рекао отприлике овим речима: „Слушај Ћиро, ова реченица ти је сјајна, најбоља, одушевљен сам, али знаш и сам да ће је многи разумети на погрешан начин. Да је склонимо? Шта мислиш?“. Пристао је одмах. Било је ту нешто мало од моје урођене, а много више стечене дипломатске вештине. Оно што је, међутим, пресудило није било оно чега је било, него оно чега није било. Није било ни трунке сујете код др Јована Ћирића. Уосталом, ако ми остали тада нисмо били свесни оног што је, још једном подвучим, професор Аврамовић оценио у вези са Ћириним издвојеним мишљењем, тога је био свестан Ћира. „Широк играч“, што би рекао један мој живописни пријатељ професор, додуше, за самог себе. Једном приликом је, када је слушајући на обали Црног мора, док смо били на службеном путу у Бугарској, Милана Шкулића и мене како жучно претресамо факултетске теме, Ћира само кратко прокоментарисао: „Чему нервоза? И један и други ћете бити декани Правног факултета једног дана, а ја бих волео, пошто се пензија приближава, да кад је дочекам, напишем још коју књигу“. Тај привидно лежерни приступ и спремност да прихвати или подстакне шалу на свој рачун био је само интелектуални заклон, односно штит, којег често нисмо учавали у нашој површности. Говорили смо или мислили: Ћира је тако опуштен; лаконске изреке прати и хедонистички начин живота; не бави се, да употребим израз Наташе Делић и Драгане Коларић из наслова њиховог рада у Зборнику, „маргиналијама“. А мржња? Ћира је био необичан и по томе што му је мржња била потпуно страна. Нажалост, људи лако говоре о љубави, а тешко чине дела љубави. С друге стране, својим речима одричу и осуђују мржњу, а делима је потврђују и оснажују. Ваљда је зато и написао књигу о мржњи, иако је, како је сам рекао, његовом сензибилитету „више пристајало да је написао књигу о љубави“. У ствари,

Ћирина природа била је тако комплексна да је само озбиљан интелектуалац могао и да је разуме, а само душеван човек и осети. Нажалост, интелектуални штит, „ојачан“ шармом и врцавим, боемским духом, неретко пуца прерано, а прекасно да се било шта учини. Он не рђа нити трули тако да се то споља види. Уосталом, он је, осим за одабране који га и сами носе, невидљив за обичан свет. „Пукотине“ интелектуалног штита не могу се „закрпити“ нити „заварити“. Нема тог материјала, али зато материјал и вредности које је штитио, прелази на друге носиоце „штита“ и учествује у креирању будућности, универзалног и вечног.

Елем, да се после ове екскурзије у некаквим рефлексјама изазваним сећањем на судију Ћирића вратим на почетну мисао: др Јован Ћирић није био обичан него необичан судија Уставног суда, али је испред свих његових функција и званичних својстава некако најзгодније легло то звање директора – и то не било ког и не било које институције. Зато сигурно није погрешила тада председница Уставног суда Србије, а данас судија, Весна Илић Прелић, која је једном приликом представљајући Ћиру неком госту Суда, казала: „А ово је др Јован Ћирић вишедеценијски директор Института за упоредно право“. Ћира јесте био дуго директор, али његов директорски стаж трајао је ипак краће од деценије. Стално сам га на то у шали подсећао, али сам увек био свестан аутентичног трага који је Ћира оставио у Институту. Тај „траг“ сам и ја осећао због чега сам и сам развио посебан однос према Институту, иако никад нисам био његов формални члан, ако изузем кратак период на месту председника Управног одбора пре него што сам поднео оставку због избора за судију Уставног суда. Тај траг толико је свеprisутан да би се бар у првој четвртини 21. века Институт могао пуним именом назвати: „Институт за упоредно право др Јован Ћирић“. Др Јован Ћирић је умео да сабира, а не да одузима људе. Нарочито младе. Знао је он да ће их оно обично и редовно, попут подела и искључивости, пратити кроз живот, али је међу њима посејао клицу интелектуалне саборности, необично ретку у животу научних и академских институција, а необично корисну за народ, заједницу и државу. Јер, такви људи сабраће се, без обзира на своје различитости које се испољавају у свакодневном животу, кад је то неопходно за спас језика, културе, вере, људи и територије, тих идентитетских вредности које не трпе дневнополитичке поделе и партикуларне интересе. Зато др Јован Ћирић можда није био највећи, али је био најнеобичнији директор Института за упоредно право.

Напоследку, што се садржине Зборника тиче. Разноврсност и научна релевантност тема, озбиљност њихове научне обраде и бројна садашња и будућа истакнута имена која су дала свој допринос, најбоља су потврда старог животног правила. Велики људи живе тек после овоземаљског живота. Тад њихова вредност бива измерена правим, универзалним мерилима доброг и правичног. Тад престаје потреба за лицемерним комплиментима, интересним релацијама или ефемерним критикама, неретко заснованим на зависти, површности и различитим другим облицима креативне, па и људске импотенције. Пре неколико недеља у тексту „Сретење са Димитријем Давидовићем“ написао сам: „Дело не очекуј да разуме садашњост. Кад оно постане историја, њега ће срести будућност.“ Вероватно је ово моје парафараза ко зна чије мисли ко зна када изречене. И баш то моје „незнање“ најбољи је доказ тачности ове тврдње.

Као што је и најбољи доказ њене тачности кад је реч о др Јовану Ћирићу и овај зборник који сам с поносом представио и рецензирао. И пошто формалну писану рецензију нисам доставио, ја вас молим да ово излагање о наслову, структури и садржини зборника, проткано и мојим сећањима на др Јована Ћирића, па донекле и неким мојим скромним промишљањима о животу, примите као добронамерну рецензију овог вашег интелектуално и научно необично вредног прегнућа.

РЕЗОЛУЦИЈА О СРЕБРЕНИЦИ**

Резолуција о Сребреници, и кад буде усвојена, на начин на који ће бити изгласана, својом садржином и правим смислом, неће имати капацитет да постане акт међународног права. У својој суштини, она ће бити акт којим се међународно право засновано на принципима и вредностима из Повеље УН само негира и обесмишљава. Она, стога, неће бити ни антисрпска; биће дубоко анти-цивилизацијска. Уосталом, као што је била и НАТО агресија на СР Југославију без одобрења СБ, зарад наводног спречавања хуманитарне катастрофе на КиМ, или као што је свакодневно флагрантно кршење Резолуције 1244 СБ, зарад „успостављања“ и „јачања“ владавине права и демократије на тзв. Косову. Такви акти, по природи ствари, не могу имати „миротворну улогу“, већ могу само водити већој непринципијелности и неизвесности на глобалном нивоу. Према томе, Резолуција о Сребреници неће бити никакав преседан, већ ће представљати континуитет трагично погрешних одлука једног дела међународне заједнице. Српски народ неће по први пут проћи Голготу, али ће то, такође, не по први пут, учинити као један од предводника слободарског света, оног који баштини праве принципе и вредности међународно-правног поретка. Политика државе Србије, стога, није како неки злонамерници кажу политика „седења на четири столице“, већ отворености ка све четири стране света. То препознаје једна велика Кина и њен достојанствени председник Си Ђин Пинг. Отуда његова посета баш у тренутку кад се чини да ће међународно право засновано на Повељи УН доживети

* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду и судија Уставног суда Републике Србије. Електронска адреса аутора: vpetrov@ius.bg.ac.rs; ORCID: 0009-0007-2674-5819.

** Текст је изворно објављен у дневном листу Вечерње новости: „Резолуција о Сребреници“ (12.5.2024).

још један тежак пораз. Економска сарадња и економски развој, култура сећања, култура искреног и пријатељског повезивања, доследна и упорна борба за светски мир, циљеви су и вредности које шире и јачају „фронт“ слободарских земаља у свету – било да су оне на Истоку, било да су, а биће их све више, на Западу. Ако са Резолуцијом о Сребреници међународно право поново умире, оно ће без сумње даљим повезивањем народа који поштују једни друге и желе мир у свету и „васкрснути“.

Владан ПЕТРОВ*
Правни факултет
Универзитет у Београду

УДК 324(497.11)

ОБУСТАВА ИЗБОРА – НОВИ АНТИУСТАВНИ ИЗУМ ОПОЗИЦИЈЕ**

Најновија мантра у политичком животу Србије јесте заклињање у препоруке ОДИНР (КДИЈП је српска скраћеница за Канцеларију за демократске институције и људска права). Препоруке нису обавезујуће правне норме, а поготово не строге правне или политичке заповести. То су сугестије и инструкције једне међународне организације, која уз Венецијанску комисију, разрађује стандарде и принципе добре праксе у изборној материји. Препоруке се дају држави чланици да би она до следећих избора, који по правилу треба да се одржавају сваке четири године, унапредила изборни процес у складу са међународним стандардима. То пише и у последњем извештају за Србију: „Овај извештај нуди низ препорука којима се пружа подршка напорима да се избори у Републици Србији што више ускладе са обавезама ОЕБС-а и другим међународним обавезама и стандардима за демократске изборе. Приоритетне препоруке односе се на покретање измена законодавства како би се изборни процес додатно ускладио са међународним стандардима, побољшање обуке чланова изборних комисија, развој свеобухватног програма едукације бирача, побољшање тачности и транспарентности бирачких спискова итд.“

Препоруке имају још две битне карактеристике. Прво, оне се односе на унапређење укупног система изборних правила, као и политичког и правног амбијента у једном друштву. Оне се не могу испунити простим „чекирањем“ путем измена одређених правних прописа

* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду и судија Уставног суда Републике Србије. Електронска адреса аутора: vpetrov@ius.bg.ac.rs; ORCID: 0009-0007-2674-5819.

** Текст је изворно објављен у дневном листу Вечерње новости: „Обустава избора – нови антиуставни изум опозиције“ (13.4.2024).

нити могу бити резултат простог политичког договора власти и опозиције. Поступање по препорукама захтева време и труд више друштвених чинилаца – власти, опозиције, цивилног друштва, медија, струке и науке, па и самих грађана. То је процес који треба да почива на најширем друштвеном консензусу. Уосталом, то је и право значење прве приоритетне препоруке из Извештаја за Србију. Она гласи: „Да би се ефикасно спровеле препоруке наведене у овом и претходним извештајима КДИЉП-а о посматрању избора, неопходне измене законодавства би требало иницирати довољно пре наредних избора кроз консултативни процес заснован на широком политичком консензусу. Ако буде реконституисана, међуресорна Радна група за координацију и праћење спровођења примене препорука за унапређење изборног процеса требало би да функционише потпуно транспарентно, уз укључивање релевантних актера, као што су организације цивилног друштва“. Формулација „довољно пре наредних избора“ не значи недељу, месец или два дана раније. Нигде не стоји да због испуњења препорука треба одлагати или спајати изборе, односно обустављати изборне радње. И то је друга битна карактеристика препорука – оне се не односе на расписане изборе или на изборе који ће ускоро бити расписани. Препоруке не траже суспендовање Устава или закона, већ правовремене и промишљене измене правних прописа у будућности.

Препоруке не траже инстант резултат. Важно је пажљиво их размотрити. Тако, на пример, у препоруци 24. стоји: „Законом би требало утврдити разумно кратке рокове Уставном суду за разматрање изборних захтева и омогућити продужени временски оквир за спровођење поновљених избора“. Поставља се питање какав је однос између ове препоруке и препоруке број 21 о надлежности Управног суда да решава изборне спорове. Ово није једноставно питање, јер би његово адекватно решавање захтевало измене не само у Закону о Уставном суду већ и у изборним законима, а можда и у самом Уставу.

У писму председници Народне скупштине од 12. априла једна опозициона посланичка група која припада „Србији против насиља“ изнела је четири предлога. Навешћу три од четири (четврти се тиче Комисије за контролу јединственог бирачког списка). Предлог број 1 је: „Обустављање изборних радњи до којих је дошло расписивањем избора 3. априла, изменом члана 87. Закона о локалној самоуправи, с ретроактивним дејством, и то због тога што правни оквир за спровођење тих избора још увек није договорен услед неиспуњења препорука ОДИХР од 28. фебруара 2024.“ По Уставу, поједине законске одредбе

могу имати повратно дејство ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона. Немогуће је објаснити који то општи интерес налаже да од прошлог новембра до даљњег имамо привремену управу у граду Београду. Додуше, предложена измена закона не би ни имала повратно дејство. Она само предвиђа још једну антиуставну новотарију, попут неприхватања представничких мандата или полагања заклетве изван просторије предвиђене за одржавање пленарне седнице Скупштине. Та новотарија јесте обустава изборног поступка. Обустава не би значила застој изборног поступка, што је, такође, непознат институт у нашем праву. Она би подразумевала поништење предузетих изборних радњи почев од расписивања београдских избора.

Не треба бити правник да би се схватило колико је овакав предлог противан елементарним принципима владавине права. Замислите кад би се избори расписивали па обустављали простом изменом закона са „ретроактивним дејством“. До када? Док се не постигне договор из предлога бр. 3: „Договор о јединственом термину одржавања београдских и других локалних избора, након што (тако пише у документу, није грешка писца ових редова, В. П.) усвајања законског и подзаконског оквира.“ То подсећа на серију „Бекна“: „Избора ће бити, а кад ће – не знамо“. Предлог бр. 2 само је парафраза оног што је речено у предлозима 1. и 3: „Припрема неопходних измена прописа у циљу ефикасног спровођења препорука ОДИХР-а, кроз инклузиван и транспарентан процес, у складу са приоритненом препоруком бр. 1. из извештаја ОДИХР од 28. фебруара 2024. године“. Суштина ових предлога није брига о слободним и поштеним изборима, већ одлагање преосталих избора до даљњег (није ни одржавање свих избора 2. јуна).

Србија је пред великим изазовима (читај: притисцима). Већину тих изазова она није изазвала, али би јој се њена политичка разједињеност и бављење изборним техникалијама (читај: маргиналијама) могли обити о главу. На будућим изборима могу победити они политички фактори који су схватили сложеност ситуације у којој се свет налази, сабрали се и превазишли ситне политичке размирице. У култној емисији „Весело вече“ лик се обраћа Чкаљи: „Саберите се човече!“, а Чкаља одговара: „Сабро би се ја, да нисам почео да се одузимам.“ Није, међутим, време за шалу. Србија се у новијој историји превише одузимала у људству и у територији. На то мора да се стави тачка. Зато је потребно сабрати се снажније него икад око вредности као што су држава, језик, култура, вера, али без сумње и око владавине права и демократије.

А владавина права и демократија не познају могућност да се избори заказују па отказују, да се правни поредак обуставља док се не стекну повољнији услови или се власт и опозиција не договоре. У тренутку у којем свет стоји пред највишим захтевом - да очува мир и основне принципе међународне владавине права, Србији није потребна „изборна диктатура“, односно изборна кампања које траје од краја прошлог октобра до даљњег. То је порука и власти и опозицији. Власт да буде власт. Да не доказује своју толеранцију сталним позивима за које унапред зна какав ће им исход бити. На препорукама КДИЈП-а треба да ради, али са оним субјектима који то желе (цивилни сектор, струка, али и опозиција која разуме дух „институционалне борбе“). А опозиција? Она треба да се сабере, организује и припрема за београдске изборе, јер на фудбалској утакмици убедљиву победу ниједан лош судија не може да спречи као што ни убедљивом поразу не може да допринесе. Ако се добије (не)заслужена прилика да се игра нова утакмица, а тражи се њено одлагање док се не направи нов и модеран стадион са најквалитетнијом травом, онда више није крив Вучић. Изгледа да је крив амбасадор Хил („међународна заједница не воли идеју евентуалног бојкота избора“)!

Давор ТРЛИН*

Интернационални Бирч Универзитет
Сарајево

УДК 323(497.1)

ПРИКАЗ МОНОГРАФИЈЕ: ДЕЈАН ЈОВИЋ: УВОД У ЈУГОСЛАВИЈУ

(Фрактура, Запрешић, 2023, 496 страна; Академска
књига, Нови Сад, 2024, 490 страна)

Нестанком Југославије са политичког атласа прије три деценије (или двије ако узмемо да је „последња“ Југославија (СРЈ) била федерација Србије и Црне Горе до 4. фебруара 2003) није се смањило интересовање науке за њено изучавање. Један већи број истраживача се бавио државом које више нема, а изводила су се и мултидисциплинарна истраживања. Студије које се односе на Југославију свакако нису ријетке, али су чешће изван постјугословенског простора него унутар њега, па је сваки прилог науци у овом пољу за поздравити. Тако је свјетло дана прошле године угледала публицистичко-научна студија политолога и професора на факултетима политичких знаности/наука у Загребу/Београду, др Дејана Јовића.

Ово дјело, које има више мало више од 490 страница, продукт је вишегодишњег рада и састоји се од раније објављених, а сада актуелизираних и осавремењених текстова. Професор је ту имао велико стрпљење и савјесност у научном раду, у којем је скицирао трансформацију Југославије, те поентирао у вјероватно и кључном дијелу друштвено-политичког развоја Југославије – њених ломова и конфронтација на политичкој арени осамдесетих година прошлог вијека. За оне који се баве савременим уставно-политичким системима, топла препорука за ову књигу, јер иако из наслова можда произилази („Увод“) да ће тема Југославије бити дата са већим степеном апстраховања и без дубинске анализе, то овдје није случај јер је врло пажљиво размотрена, како са политолошког, тако и са уставноправног аспекта, а може

* Аутор је доцент Интернационалног Бирч Универзитета у Сарајеву. Електронска адреса аутора: davor.trlin@ibu.edu.ba.

се рећи и да је успјела и анализа нормативних рјешења, као и њихових основа из доктрине и аргумента југословенских стваралаца права. На тај начин постигло се да се криза друштвено-политичког система тадашње Југославије представи и подсећањем на уставноправне претпоставке организације и функционисања државе.

Књигу можемо описати и као путовање кроз историју Југославије, од нулте тачке њеног постојања, а у мјери у којој је потребно, аутор се дотакнуо и претходница АВНОЈ-евске Југославије (Краљевине СХС и Краљевине Југославије). Том приликом је показао динамику њене трансформације, те утицај разних фактора на исти. Показани су разлози за формирање Југославије, њени циљеви, те епилог покушаја да оствари те циљеве (негдје су били успјешни, негдје нису). Том приликом, професор Јовић не представља само њен хисторијски развој, већ дубоко промишља о у узроцима распада (у једној великој тематској цјелини се анализира неколико фактора који су кумулативно утицали на овај процес), те посљедицама распада Југославије - стању у којој су се постјугословенске државе нашле. Књига „Увод у Југославију“ је и својеврсно системско претходно саопштење, представља шлагворт за научну дискусију, полазиште је за даљња истраживања. Важно је и да садржи упуте за даље читање, анализирање и истраживање, те указује на изворе за исто (посебно су потенциране архивске грађе). Књига „разбија“ одређене митове, а што је посебно битно за генерације рођене и одрасле након распада Југославије. Такве су нпр. да је Србија почетком 80-их интервенисала на Косову да спријечи немире у овој покрајини (то је заправо радила СФРЈ); да се о независности појединих република почело говорити у другој половини осамдесетих (у Хрватској је то био случај тек са доласком ХДЗ-а и Фрање Туђмана на власт); да је Тито „нагињао“ албанској националној мањини (народност која је парадоксално била бројчано „већа“ од појединих народа Југославије – упор. црногорски народ), па је дао висок степен аутономије истој на Косову (Јосип Броз није хтио да чује да Албанци као народ који није јужнославенски има своју федералну јединицу у Југославији); да је Тито био свемоћан (примјер незапослене особе из Краљева која је писала и добила састанак са њим, а којој је касније бирократија, као и бројним другим онемогућила приступ Титу); да су сукоби на релацији Београд–Приштина и Београд–Загреб били главни у југословенском федерализму у другој половини 80-их (заправо се занемарује политички конфликт Србије и Словеније) итд.

Такође, за оне који се баве уставним правом (какав сам и сâм), врло је важно бацање свјетла на одређене догађаје (федерализам – посебно однос СФРЈ–Србија–Косово, процес доношења одлука, економска и социјална људска права). Сâм аутор истиче да су у Југославији поједине политичко-територијалне јединице обновиле своју државност (а поред формирања Југославија је позитивно утјецала и на развој њених компоненти), појединим народима је признат уставни статус. Сви постјугословенски национализми истичу да је Устав СФРЈ од 1974. године (за који је аутор овог приказа идентификовао 11 елемената конфедерације) био гробар Југославије, што он вјероватно и јесте био, посебно у сфери децентрализације надлежности са нивоа федерације на ниво федералних јединица и ужих политичко-територијалних јединица, те у области економске политике и привредног система, гдје су креиране аутархичне привреде. Међутим, заборавља се и да је омогућавао право на самоодређење до отцијепљења. Процес дисолуције Југославије је објашњен, а поред правних норми, аутор указује и на социо-политички контекст дешавања. Тако је врло важно указивање да су одређени војници оружаних снага које су освојиле Вуковар имали петокраку, али да је супротно одлуци Савезног секретаријата за народну одбрану од 7. новембра 1991. да се она уклони (истог дана је Србија обзанила одлуку да оснује властиту војску). На ово се надозвало приказивање „међупростора“ између двије државе – оне у настајању и оних у настајању. Професор Јовић указује и да је то заправо био закључак „Бадинтерове“ комисије која је у том мјесецу и објавила да се Југославија налази „у процесу дисолуције“ (професор указује да је и независност Словеније и Хрватске призната као финално стање од међународне заједнице управо након злочина који су услиједили након заузимања Вуковара од стране Југословенске народне армије и паравојски). Аутор указује и да је услиједило стање „рат свих против свију“, гдје новонастале политичко-територијалне јединице нису биле у могућности да обављају заштитну функцију (и дан-данас се стиче дојам да постјугословенске државе нису у стању да ову функцију модерне државе обнашају као њена претходница). Године 1995. су се Хрватска и Босна и Херцеговина интегрисале (уз помоћ међународне заједнице), а Србија је остала дезинтегрисана каква је била и кад се Југославија распадала, јер више не обнаша ефективну власт на Косову, а велики број држава је признао ову њену покрајину (по Уставу од 2006. године зајамчен је суверенитет Србије на Косову и Метохији). За правнике је у те сврхе корисно и покушати анализирати „повлачење

признања“ (као четвртог конститутивног елемента државности) односно „отпризнавање“.

Будући да је и ова држава, као и свака друга својеврсни експеримент, може се компарирати са сличним уставно-политичким системима. Таква је, по мом мишљењу, Босна и Херцеговина. Професор Јовић указује да се у југословенској комуникологији избјегавало говорити о „већини“ и „мањини“, те се умјесто термина „национална мањина“ говорило о „народностима“. Босна и Херцеговина има сличан „проблем“, што никако не може да убрза систем доношења одлука, а да народи који су мање бројни (а конститутивни су) – Срби и Хрвати, не осјећају страх од прегласавања. Конститутивност је био термин који је постојао у политичком систему Југославије (не и у уставним текстовима), а „радни људи“ су издигнути на уставни ранг као колективитет који има посебну вриједност. Јовић такође указује (илуструје то и ставовима Јосипа Броза Тита) да демократија није искључиво америчка демократија, и да се не може свести само на изборни систем. Југославија је сама увела самоуправљање као подоблик партиципативне демократије док је у Босни и Херцеговине наметнут модел консоцијацијске демократије (без директног утицаја грађана на процес одлучивања). Ова држава, као и Југославија опстаје уз институт у уставном и политичком систему каквог нема у другим државама евроконтиненталног правног круга – Уред Високог представника. Зато је корисно и подјетити се како је Југославија функционисала на основу харизме Јосипа Броза, снаге Комунистичке партије Југославије и ЈНА. Јасно и прегледно у књизи су илустроване све тешкоће које су Броза и тадашње представнике власти у почетку спречавале да успоставе нови, социјалистички систем, али и како је окружење (јер је свака федерална јединица имала своје „непријатеље“ у барем два од сусједа) „омогућило“ чвршће повезивање у југословенску савезну државу (Југославија била окружена Бригама).

На крају, југословенско искуство се може користити и за Европску унију, посебно код могућег јачања национализма у њеном оквиру. Стога је књига важна и да се одређени процеси не би поновили, како у бившим југословенским републикама, тако и у сличним државама или конфедерацијама. Књига може послужити и за одговор на питање да ли су све мултиетничке/мултинационалне федерације осуђене на неуспјех, те зашто се Чехословачка мирно разишла, СССР крвавије а Југославија са масивним и масовним злочинима, етничким чишћењем и геноцидом.

То што ово дјело издваја у односу на студије сличне тематике је стил излагања. Аутор је темељит и акрибичан, али то га не спречава да користи једноставне реченице, гдје га и општа јавност, не само стручна и научна, може лако разумјети. Не користи фусноте на начин да у њима наводи дијелове текстова других аутора, што је за похвалу јер би се тиме само одвратила пажња са главног дијела текста. Тиме текст не губи своје доктринарно упориште. Ову књигу би зато ваљало препоручити не само историчарима, правницима, политолозима и аналитичарима међународних односа, већ и широј читалачкој публици, а као обавезно штиво и онима који претендују да практично дјелују, посебно да обнашају највише државне функције. И сам аутор у предговору књиге за њу наводи да „није ни уџбеник ни класична повијест Југославије, него књига чији је циљ да помогне читатељима нове генерације да разумију главне токове и процесе, а тиме и да боље разумију Југославију, како би сами могли истраживати нове теме”.

ПРИКАЗ КОНФЕРЕНЦИЈЕ: ОКРУГЛИ СТО „ОПОРЕЗИВАЊЕ У ИТ ИНДУСТРИЈИ“

(Одржана на Институту за упоредно право
у Београду 4. јуна 2024. године)

Институт за упоредно право у Београду је 4. јуна 2024. године организовао округли сто на тему „Опорезивање у ИТ индустрији“. Овај догађај је окупио стручњаке из области пореског права и ИТ индустрије како би се размотрила актуелна питања и изазови у вези са опорезивањем у овом сектору. Модератор догађаја био је Милош Васовић, истраживач-сарадник у Институту за упоредно право. Гости панела били су Милош Крстић, порески саветник из Уједињених Арапских Емирата (УАЕ), Александар Васић, порески саветник и рачуновођа, као и представници привреде: Вук Поповић, оснивач компаније Quantox, и Небојша Бјелотомић, директор Иницијативе „Дигитална Србија“.

На првом панелу, Милош Васовић и Александар Васић говорили су о опорезивању фриленсера. Милош Васовић је изложио најчешћа питања која му постављају фриленсери и пружио конкретне одговоре. Он је истакао важност јасног разумевања пореских обавеза и пружио практичне савете како би фриленсери могли лакше да испуне своје обавезе. Александар Васић се фокусирао на законски оквир који регулише статус фриленсера и њихово опорезивање. Објаснио је тренутне законодавне пореске прописе који се примењују на фриленсере, као и изазове са којима се они суочавају.

У оквиру другог панела под називом „Порески моменти за домаће фирме и међународне послове“ излагали су Милош Васовић и

* Аутор је истраживач-сарадник на Институту за упоредно право у Београду. Електронска адреса аутора: m.vasovic@iup.rs; ORCID: 0009-0007-4218-3350.

Милош Крстић. Милош Васовић је говорио о пореским моментима који настају када домаћа физичка лица оснивају фирме у Србији и послују са иностранством, као и када оснивају фирме у иностранству и исплаћују себи добит. Он је нагласио важност разумевања различитих пореских обавеза у оба сценарија и пружио савете како оптимизовати пословање у складу са важећим законима. Милош Крстић је представио порески систем у УАЕ, са посебним освртом на законодавни оквир који регулише дигиталну имовину, укључујући криптовалуте у Дубаију. Крстић је истакао предности и мане пореског система УАЕ, као и могућности које он пружа за ИТкомпаније. Он је говорио и о изазовима у вези са регулацијом криптовалута.

У оквиру трећег панела, Небојша Бјелотомић је представио иницијативу „Дигитална Србија“, организацију која је значајно допринела развоју ИТ индустрије и стартап екосистема у Србији. Он је истакао постигнућа организације и планове за будућност, наглашавајући важност даљег развоја и подршке за ИТ сектор у Србији. Вук Поповић, оснивач компаније Quantox, поделио је своја искуства са опорезивањем и развојем своје компаније. Quantox тренутно послује у осам земаља и запошљава преко 500 људи. Поповић је говорио о изазовима са којима се суочавао приликом оснивања и ширења компаније, као и о пореским проблемима са којима се суочава ИТ сектор у Србији. Он је нагласио потребу за бољим пореским олакшицама и подршком за ИТ компаније како би се подстакло њихов раст и развој.

Округли сто је резултирао низом закључака и препорука:

- 1. Потребна је реформа пореских прописа** како би се подстакли фриленсери да оснивају фирме у Србији и капитал задржавају у земљи. Постојећи прописи често одвраћају предузетнике од регистрације фирми у Србији због високе пореске оптерећености и административних компликација.
- 2. Тренутне пореске олакшице нису довољне** и не стимулишу резиденте Србије да оснивају компаније у земљи. Потребно је креирати повољније услове како би се подстакло раст домаћих ИТ фирми.
- 3. Упоредноправна решења** из земаља попут Естоније, Сједињених Америчких Држава, УАЕ и сличних јурисдикција, могу послужити као модел за унапређење српског пореског система. Примери добре праксе из ових земаља показују

како флексибилнији и прилагођени порески прописи могу подстаћи развој ИТ сектора.

- 4. Повећање броја запослених у пореској администрацији** и њихово стручно усавршавање је кључно за ефикасније спровођење пореских закона. Квалитетнија администрација може значајно допринети бољем разумевању и поштовању пореских прописа међу предузетницима.

Имајући у виду све претходно наведено, округли сто на тему „Опорезивање у ИТ индустрији“ пружио је драгоцене увиде и препоруке за унапређење пореског система у Србији. Дискусије и излагања стручњака и представника привреде указале су на кључне проблеме и могуће правце за реформе. Даљи кораци укључују активну сарадњу између представника власти, пореских стручњака и ИТ индустрије како би се створио повољнији пословни амбијент и подстакао раст овог виталног сектора.

УСТАВ СФРЈ КАО НАЈВИШИ ОПШТИ ПРАВНИ АКТ**

1. Југославија је недавно, фебруара 1974, добила нов устав којим је замењен претходни, од 1963 (са амандманима од 1967, 1968. и 1971). Несумњиви интерес који овај документ изазива навео нас је да у овом чланку покушамо да скицирамо извесна својства и карактеристике новог устава као основног закона југословенске самоуправне социјалистичке федеративне заједнице и као највишег општег правног акта у читавом систему тих аката. С обзиром на овакву сврху чланка, ми у њему нећемо излагати решења устава, описујући државно и друштвено уређење које он инаугурише – сем уколико та решења нису везана за предмет чланка – већ ћемо се усредсредити на теоријско-компаративно излагање својстава и карактеристика устава као општег правног акта.

Приликом сваког оваквог приступа обради новог устава, у очи падају најпре три основна момента која се тичу, прво, чињенице да је овај устав донет после једва десет година важења претходног устава од 1963; друго, да је по својој концепцији и садржини то у знатној мери оригиналан документ; и, треће, да се Устав од 1974. одликује неуобичајеном дужином. У оквиру излагања у овом чланку, покушаћемо – расправљајући о овим и другим моментима – да изнесемо најважнија својства и карактеристике Устава од 1974. у горе означеном смислу и обиму.

2. Устав од 1974. је трећи комплетни устав социјалистичке Југославије; претходна два су онај од 1946. и онај од 1963. Међутим, осим њих, 1953. је донет Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења СФРЈ и савезним органима власти који је највећим делом заменио Устав од 1946. и имао готово сва својства устава, тако да се с

* Академик Миодраг Јовичић (Јагодина, 1925 – Београд, 1999).

** Рад је изворно објављен у Архиву за правне и друштвене науке, бр. 3-4/1974, стр. 385-400.

пуно основа може рачунати да је Устав од 1974. у ствари већ четврти по реду југословенски устав.

Југославија је тако међу социјалистичким земљама она која најчешће врши уставне промене. Совјетски савез је за више од пола века свог постојања донео свега три устава (од 1918, 1924. и 1936), док је у осталим европским социјалистичким земљама за скоро тридесет година њиховог живота донето или по два устава (у Бугарској 1947. и 1971; у ДР Немачкој 1949. и 1968; у Чехословачкој 1948. и 1960)² или чак свега по један (у Албанији 1946, у Мађарској 1949. и у Пољској 1952). Једино су у Румунији у овом периоду донета три устава (1948, 1952. и 1965). – И када су у питању европске земље уопште, Југославија опет води по броју донетих устава, односно, другим речима, по њиховом кратком трајању. Ова констатација би, најзад, могла углавном да важи као тачна и онда када је у питању огромна већина свих земаља света, с малим бројем изузетака у односу на неке новије афричке и азијске земље (нпр. Нигерију, Ирак, Сирију, Непал и сл.), у којима је ритам уставних промена био још убрзанији но у Југославији.

Несумњиво да би у једном кратком чланку као што је овај било врло тешко изнети све разлоге овако честих промена устава у нас. Они су и бројни и – сваки од њих за себе и поготову сви заједно – комплексни. Међутим, ипак ће бити учињен покушај у том смислу.

Неки од тих разлога стоје у вези с карактером социјалистичке уставности уопште. Мада је тачна констатација да и уставе социјалистичких земаља у доброј мери одликује традиционализам у приступу и стереотипност у формулама као најопштија карактеристика огромне већине устава света, ипак се они – неки мање, неки више – разликују од устава буржоаских земаља и по свом карактеру, и по свом домаћају, и по свом дејству на основне токове друштвеног развоја. Устави социјалистичких земаља представљају основне законе земаља које изграђују нове, социјалистичке друштвено-економске односе и, у складу с тим, садрже основна начела државног и друштвеног уређења у датој фази развоја тих односа. Иако уставни уопште нису искључиво правни него и правно-политички документи, уставни социјалистичких земаља одликују се тиме што постављају основе не само политичког и правног система – што је својство и устава буржоаских земаља – него и основе економског уређења, односа у социјално-културној сфери и сл. – што уопште није одлика класичних устава буржоаских земаља,

² У овој последњој, и уставни закони од 1968, којима је знатно измењен Устав од 1960.

а само донекле представља својство новијих устава ових земаља. Самим тим, уставни социјалистички земаља – с обзиром на овакву своју већу ширину у регулисању – морају непосредније и с краће временске дистанце да прате развој друштвених односа у различитим сферама живота – политичкој, економској, социјалној, културној и сл. – и да брже одговарајуће реагују, усмеравајући односно регулишући ове односе. – Исто тако, уставни социјалистички земаља су основни закон земаља у којима је основни облик својине државна (друштвена) својина, чије коришћење и намену треба планирати односно усмеравати, тако да и то захтева да буде уставом за дати период у развоју социјалистичког друштва адекватно регулисано. – Најзад, за разлику од устава буржоаских земаља који су пре свега астатички приказ државног уређења, уставе социјалистички земаља одликује то што су они често у доброј мери истовремено и документи програмског значаја, тако да се у њима преплићу и допуњују реалност и визија ближе или даље будућности.

Сва ова својства социјалистички устава уопште представљају, у још јакој мери, и својства југословенског устава. И Устав од 1963. и овај нови од 1974. су уставни који несумњиво обухватају ширу материју него било који други устав на свету (касније ћемо изложити у чему се то огледа). Само по себи, очигледно је да оваква ширина устава која значи регулисање великог броја материја захтева и чешће промене уставног текста. Исто тако, наш устав је основни закон земље чије се државно и друштвено уређење одликује знатном оригиналношћу многих решења у односу на остале земље; Југославија је заиста „земља експеримената“ у том смислу што смело уводи нове, другде сасвим или углавном непознате установе (најпознатија је, свакако, самоуправаљање) и у пракси проверава њихово функционисање, спремна да на основу искуства коригује и мења првобитне ставове. Отуда и то представља један од разлога чешћем приступању променама устава. – Најзад, и југословенски уставни имају у доброј мери карактер програмског документа, којим се утврђују предстојећи циљеви друштвеног развоја, па и то објашњава нужност повремених ревизија устава.

3. Даљи разлог честог мењања устава представља и његова дужина. Несумњиво је да између дужине примењивања једног устава и дужине његовог текста постоји извесна веза. Мада на век трајања једног устава утичу свакако бројни фактори који, дејствујући у различитим правцима, опредељују његово дуже или краће трајање, ипак се, мислимо, као непобитна законитост може утврдити да дуго може да траје само кратак устав, односно, обрнуто, да дугачак устав нема

много изгледа да се дуже времена примењује без измена. Јер, друштвени развој је тако брз да су међудејства између промена у друштву и уставноправног регулисања друштвених односа неизбежна и да захтевају измене устава чим је он иоле дужи односно чим регулише мало шири круг друштвених односа. Према томе, имајући у виду дужину југословенског устава (и оног од 1963. и новог од 1974) и ширину материје коју регулише, јасно је да су честе промене устава објективно условљене овим фактором.

4. Честе промене устава сведоче и о извесној нестрпљивости једног младог друштва, друштва у пуном развоју, које жели да убрза тај свој развој различитим средствима и начинима, па и путем писаних докумената какав је устав. У том смислу несумњиво је тачна констатација да се у Југославији уставу придаје веома велики значај у развоју друштвених односа и да се од њега изузетно много очекује, понекад можда више но што је он, односно било који други пропис, уопште у стању да пружи. Самим тим се и на његове одредбе гледа с великом пажњом, па се – чим се оне не примењују онако како је замишљено или се у примени уоче њихови недостаци или непотпуности – помишља на њихово мењање, односно релативно брзо и приступа том мењању.³

5. У вези с тим, стоји и једно, у науци иначе контроверзно питање – питање постојања уставног обичаја. Оно се у југословенској пракси углавном не поставља. За то, по нама, постоје два основна разлога. Први представља дужина и свеобухватност југословенских устава, и оног од 1963, и овог новог од 1974. Јер, познато је да могућности за настанак уставног обичаја углавном пружају кратки, лапидарно концептирани уставни, они који не регулишу детаље, препуштајући управо уставном обичају да постави правила за оно што је устав – вољом својих редактора или несвесно – пропустио да учини. Југословенски уставни, дуги и квази-свеобухватни, идући често у разраду појединости, не остављају места за настанак и развијање уставних обичаја. Други разлог представља релативно кратко важење сваког појединог устава. А за настанак уставног, и сваког другог правног обичаја, потребан је по правилу протек дужег времена у току кога се, понављањем, обичај

³ У многим другим системима, познато је, у оваквим ситуацијама се, осим технике парцијалних измена устава, која се најчешће среће, каткад примењују друга средства која имају за последицу да устав траје веома дуго: на пример, Устав САД се одржава на снази већ више од 180 година претежно захваљујући новим тумачењима која увек истом тексту даје Врховни суд; француски устав од 1875 – необично кратак и штур у решењима – одржао се на снази скоро 70 година добрим делом захваљујући уставном обичају којим су попуњаване његове празнине, итд.

фиксира. Очигледно је да за време десетогодишњег важења Устава од 1963 (који је, неизмењен, важио, у ствари, свега четири године – до првих амандмана од 1967) није било могућности за формирање уставног обичаја. Не упуштајући се, разумљиво, ни у какве прогнозе о томе колико ће нови устав од 1974. неизмењен трајати, можемо ипак, имајући у виду њихову дужину и свеобухватност, изнети мишљење да вероватно ни убудуће уставни обичај неће играти неку већу улогу.

6. По броју чланова, нови Устав СФРЈ је, са својих 406 чланова (и 10 одељака Основних начела) избио на прво место у свету које је до сада држао индијски устав од 1949. са 395 чланова.⁴ У погледу пак дужине, независно од броја чланова, он се отприлике равна са овим уставом.⁵

Од 406 чланова устава, њих 126 састоји се од једног става, 132 од два става, 66 од три, 48 од четири, 17 од пет, 15 од шест и чак два члана од седам ставова. Основна начела пак садрже у десет одељака 59, по правилу дугих ставова.⁶

Редактори новог устава углавном су се држали „златног правила“ добре законодавне технике да сваки став садржи само по једну реченицу, односно, друкчије речено, да свака реченица представља посебан став. Изузетно, у свега око 80 случајева, ставови се састоје од по две реченице, а у пет случајева чак и од три. Међутим, оно што представља карактеристику формулација новог устава јесу често дуге и каткад компликоване реченице, чија употреба у уставним текстовима у свету није уобичајена.

7. Дужини устава доприносе извесни објективни фактори. Међу њима, најпре, чињеница да је Југославија федерација и да се у савезном уставу о томе стално мора водити рачуна, и то у два правца: с једне стране, федерално уређење има непосредног утицаја и на организацију федерације, њена права и дужности и функционисање њених органа, па је неизбежно да садржина уставних одредаба посвећених федерацији буде условљена постојањем федералних јединица и односима који владају између две категорије друштвено-политичких заједница; с друге стране, савезни устав мора, бар у извесној мери – неопходној за обезбеђење јединственог друштвено-економског уређења и јединствених основа друштвено-политичког система – да

⁴ Великим бројем чланова одликују се још устави Никарагве од 1959. са 336 чланова, Уругваја од 1967. са 332 члана и сл.

⁵ Краћи, али ипак веома дугачки устав су још, редом, устави Малезије од 1957, Кипра од 1969, Уругваја од 1967, Малте од 1964, Нигерије од 1963. итд. – као што видимо, све уставни новијег датума.

⁶ Значи да цео текст устава има 1.028 ставова.

предвиди решења која ће, у потпуности или у одређеној мери, бити општа односно заједничка за читаву федерацију. Самим тим, устав из ових разлога неизбежно постаје дужи. – Други објективан фактор који доприноси дужини устава јесте развијен систем самоуправљања у многим областима друштвених делатности, услед чега се јавља потреба да у уставу буду бар у извесној мери регулисани статус, организација и функционисање бројних учесника у процесу самоуправљања, почев од основне организације удруженог рада до различитих облика повезивања и удруживања у привреди, друштвеним службама и сл.

8. Једну од одлика устава у односу на законе чини то што уставни морају да представљају логичне, заокружене, кохерентне целине. Пожељно је свакако да ово буде одлика и закона, али је могућно, и дешава се и у пракси, с једне стране, да се законом парцијално регулише само један део материје у питању (а остали оставе евентуално још нерегулисани или регулисани старим законима), односно, с друге стране, да се законско регулисање изведе недовољно систематски, с евентуалним противречностима у оквиру самог закона (ређе) или с другим законима (чешће). Међутим, приликом израде устава, као највишег закона земље, којим се постављају основи читавог државног и друштвеног уређења и из кога произлази целокупан политички и правни систем, мора се сагледавати тај систем у целини и уставне одредбе редиговати тако да омогућавају изградњу система као логичне, кохерентне и међусобно усклађене целине. Према томе, устав не трпи недоследности и противречности; он не може да буде обичан збир чланова, механички повезаних између себе. Неопходно је да сваки поједини члан одражава концепцију устава и дух који треба да прожима цео уставни текст; самим тим, и сваки поједини одељак и глава устава (или како се већ називају јединице које сачињавају основну структуру устава) мора да представља уобличену целину. – Имамо утисак да је нови устав у великој мери успео у овоме и да решења која он садржи неоспорно произлазе из јединствене концепције и духа на којима почива целокупна уставна зграда Југославије. Међутим, само је по себи јасно да ова тежња за доследношћу и међусобном усклађеношћу свих делова устава има као корелатив жељу да се све предвиди и прецизира, што онда, разумљиво, доводи до опширности и детаљног регулисања.

9. Већ за Устав од 1963. било је речено да је он не само основни закон земље, већ и основна друштвена повелја, у којој је појединац, грађанин и радни човек, нашао посебно место. Чињеница је да низ новијих устава, доношених у току последњих деценија не само у

социјалистичким земљама, него и у земљама у настајању и развоју, па у извесној мери и у буржоаским земљама, показује разлике у односу на класичне уставе у том смислу што у уставу налазе место и одредбе о улози и обавезама државе према појединцима и друштву у целини, о функцији и домаћају различитих облика својине, затим одредбе које регулишу економску, социјалну и културну сферу и сл. Изричито или прећутно, сваки устав за себе својим одредбама све више говори о основној социјалној филозофији која влада у датом друштву. У том контексту, већ је устав од 1963, и својом садржином и својом дикцијом, био знатно искорачио испред осталих устава. За нови пак устав од 1974. мора се као његова основна општа карактеристика истаћи да он јесте основни закон и највиши општи правни акт Југославије као државне заједнице, али његово исходиште и полазна основа су човек и друштвена заједница, а не држава као у осталим уставима. При томе углавном не мислимо на одредбе о слободама, правима и дужностима човека и грађанина, јер такве одредбе, у основи сличне по карактеру и домаћају, садржи већина устава света. Мислимо превасходно на низ уставних начела и одредби који у највећој мери опредељују место и улогу човека, пре свега радног човека, а затим и грађанина, у оквиру ужих и ширих заједница којима он по разним основама, а пре свега по основу удруживања рада, припада. Неоспорном сматрамо констатацију да Устав од 1974 – упоређен са свим другим уставима – далеко више говори о човеку и друштву него било који други устав. За друге уставе грађанин је углавном само *zoon politikon* и евентуално носилац појединих економских и социјалних права, док Устав од 1974. чини први озбиљнији покушај у читавој историји уставности (можда – управо зато што је први – недовољно успео покушај) да тежиште своје пажње недвосмислено помери са државе на човека и друштво.

10. Нови устав је документ који показује тежњу да иде у корак са достигнућима савремене науке и уопште новим схватањима у друштву. Он то доказује на низу места, а посебно тамо где, често као први и за сада једини устав на свету, регулише извесне институте. Тако, на пример, у глави о друштвено-економском уређењу он утврђује право и дужност свих грађана, организација и заједница да „обезбеђују услове за очување и развој природних и радом створених вредности човекове средине, као и да спречавају и отклањају штетне последице које загађивањем ваздуха, тла, воде, водотока и мора, буком или на други начин угрожавају те вредности или доводе у опасност живот и здравље људи“ (чл. 87), док у глави посвећеној слободама, правима

и дужностима човека и грађанина нормира право човека „на здраву животну средину“ и обавезу друштвене заједнице да обезбеђује услове за остваривање тог права (чл. 192). Нова, оригинална, је и уставна одредба чл. 191. о праву човека да „слободно одлучује о рађању деце“, које право може да буде ограничено само ради заштите здравља. И, као последњи пример идења у корак устава са савременим друштвеним кретањима, наведимо гарантовање права „грађанина да буде обавештен о догађајима у земљи и свету, који су од интереса за његов живот и рад, као и питањима од интереса за заједницу“ (чл. 168, ст. 1).

11. Читаоцу југословенског устава од 1974. намеће се запажање да уставни текст у значајној мери карактерише изванредно местимично претерано стручан и интелектуалистички приступ. Писан претежно од стране правника и економиста, он је – стиче се на први поглед утисак – у доброј мери и писан за правнике и економисте. Поред низа јасних и лако разумљивих одредаба приступачних свакоме, устав садржи и такве одредбе које се по тежини и компликованости могу готово равнати са ставовима из научних трактата. За правилно схватање и коришћење устава у целини потребан је не само висок степен концентрације и удубљивања, него су – посебно када су у питању поједини његови одељци, пре свега глава о друштвено-економском уређењу, па и глава о основама друштвено-политичког система – неопходна и извесна предзнања.⁷

Овакав карактер уставног текста је, мислимо, неизбежна последица општег концепта устава и жеље његових редактора да буде нормирано што више материје, и то што потпуније. Самим тим, морало се ићи не само у детаљно разрађивање, него и у све више стручан приступ. Јер, познато је да су начела и опште декларације и кратки, и опште разумљиви, и лако прихватљиви. Напротив, што је разрада тих начела дубља и потпунија, неопходна је све стручнија и све минуциознија законодавна обрада, а то истовремено за собом повлачи и већу дужину текста. У врло грубој скици онога што би могло много више да се развије, рекли бисмо да, сходно упоредноправном искуству, између устава и закона постоји начелан однос сходно коме идејна начела првог други детаљно и стручно разрађује. Нови устав пак, у складу са својом тежњом за свеобухватношћу, садржи истовремено и начела и веома често и њихову разраду. Разумљиво, он се у тој разради не

⁷ Устав употребљава на пример и такве термине као што су „друштвена репродукција“, „проширена репродукција“, и сл., с којима обичан читалац свакако није фамилијаризован.

упушта у све појединости, већ оставља по правилу места и за законодавну обраду (то не чини, како ћемо видети, само изузетно). Но, независно од тога, он је ипак дужи и са више детаљних одредби но остали устави. С друге стране, очигледно је да се текст какав пружа Устав од 1974. теже прати и схвата, па ће отуда и мере овладавања њиме свакако стајати у зависности од нивоа опште и стручне културе појединаца.

12. Једно од својстава Устава од 1974, које стоји у вези с раније реченим, представља и неубичајено улажење у детаље и регулисање и извесних минорних питања. Ову тврдњу ће у довољној мери поткрепити два примера. Тако, чл. 67, који у ст. 1. регулише право радних људи који обављају делатност личним радом средствима у својини грађана да се удружују, у осталим ставовима утврђује права и обавезе пословође овакве уговорне организације удруженог рада! Или, чл. 54, ст. 2. регулише да се „савезним законом може предвидети оснивање посебних интересних заједница за стамбену изградњу и управљање становима“ за потребе војних лица и радника и функционера савезних органа!

Уставне одредбе ове врсте нису сасвим непознате у упоредном уставном праву. Тако на пример швајцарски устав садржи велики број одредби које су, у виду измена и допуна првобитног текста од 1874, усвојене током сто година његовог важења и које регулишу и тако минорна питања као што су на пример забрана клања стоке која претходно није онесвешћена (чл. 25*bis*), или забрана производње, увоза и продаје апсинта – врсте алкохолног пића (чл. 32*ter*). Објашњење за уношење у устав оваквих одредби које очигледно нису *materia constitutionis* лежи у чињеници да у овој земљи грађани на федералном плану не располажу правом народне иницијативе за доношење закона, тако да своју жељу да одређена материја буде регулисана могу да изразе само доношењем предлога народне иницијативе за делимичну ревизију устава конфедерације, па макар то било уношењем у њега и одредби какве су горенаведене. Тако је устав од 1874. који је у свом првобитном тексту представљао релативно уобличен и кохерентан документ, са одредбама уставног карактера, у великој мери изменио своју физиономију.

И Устав САД, упркос своје краткоће и изузетно ретке примене уставних амандмана, пружао је, у периоду 1919-1933, пример устава који регулише питања којима, по неким апстрактним мерилима, не би било места у основном закону земље. Наиме, 1919. је XVIII амандманом била забрањена производња, продаја или преношење опојних пића на територији САД; као и увоз у ту територију и извоз и ње (познато

као завођење прохибиције), а 1933. је тај амандман, амандманом XXI био укинут. – Познато је, исто тако, да уставу појединих држава САД, који спадају међу најдуже на свету, садрже одредбе чисто законског карактера, којима се као на пример у Уставу Оклахоме регулише максимална интересна стопа или одређује како се проверава степен чиствоће петролеума за осветљење! Објашњење за ово лежи, сматра се, у томе што грађани ових држава немају много поверења у своје законодавце и отуда се приликом доношења устава, који се у свим држава САД осим једне (Делавер) износе на референдум, обезбеђују да ће извесне материје бити регулисане, и то у складу с њиховим схватањима.

С друге стране, уставу социјалистичких земаља (сем Југославије), одликују се краткоћом и концизношћу, не пружају примере регулисања питања која би излазила из круга основних, начелних и за државно и друштвено уређење најважнијих питања. То важи чак и за нови устав ДР Немачке од 1968, који се по своме карактеру и жељи да буде не само устав државе, него и „повеља слобода и човечности“ донекле разликује од осталих устава социјалистичких земаља.

Ако сада покушамо да оценимо уношење у устав одредби мањег значаја, мораћемо да констатујемо да – мада неуобичајено и одуцарајући од „доброг тона“ уставних докумената као основних закона земље – ово уношење има свој резон, разуме се, различит када су у питању земље као Швајцарска и САД, с једне, и Југославија, с друге стране. У свим овим земљама су уставотворци (били то државни органи или грађани) очигледно имали посебне, значајне разлоге да уставом регулишу и таква питања као што су напред наведена или слична. Међутим, мада по свом „рангу“ то могу да буду и питања сличног, у основи објективно малог значаја, њихово уношење у уставе треба посматрати с донекле различитог становишта. У Уставу Швајцарске или рецимо Уставу САД оваква питања „штрче“ и испадају на један очигледан начин из оквира уставне материје која се регулише како у уставу у целини, тако и у одговарајућим одељцима устава и у односу на суседне по месту уставне одредбе. Када је пак у питању нови југословенски устав, он је тако поступио у складу са претензијама да до краја изгради један нови систем и утврди његове елементе, постављајући не само правила него и нужне изузетке од њих (иако је можда, у свом захватању материје у појединим случајевима, за које смо горе навели примере, отишао корак даље но што је било неопходно).

13. Своје претензије за свеобухватним регулисањем нови устав показује и тиме што поједине, и то веома важне материје, регулише

тако исцрпно да искључује потребу за њиховим законским регулисањем. Пример таквог регулисања пружа регулисање институције Уставног суда Југославије. За разлику од претходног устава од 1963, који је Уставном суду Југославије посвећивао свега 11 чланова и изричито предвиђао да се „савезним законом ближе одређују надлежности и поступак Уставног суда Југославије и правно дејство његових одлука“, Устав од 1974. у свом делу четвртном који се односи на организацију федерације Уставном суду Југославије посвећује 22 члана и ту материју сматра регулисаном у толикој мери да уопште не предвиђа доношење посебног савезног закона о Уставном суду Југославије, већ одредбом чл. 396. једино препушта самом суду да уреди поступак и сопствену организацију.

14. Структуру новог југословенског устава, као и претходног од 1963, карактерише постојање три посебна дела: преамбуле, уводног дела (који у десет одељака садржи Основна начела) и самог нормативног текста (који обухвата шест делова: Социјалистичка Федеративна Република Југославија (чл. 1–9); Друштвено уређење (чл. 10–243); Односи у федерацији и права и дужности федерације (чл. 244–281); Организација федерације (чл. 282–397); Промена устава СФРЈ (чл. 398–403) и Прелазне и завршне одредбе (чл. 404–406).

Постојање преамбуле представља карактеристику не само Устава од 1974, него и оног претходног од 1963. Први устав социјалистичке Југославије од 1946. није имао преамбулу, док је Уставном закону од 1953. претходила веома кратка преамбула од једне реченице. Упоредноправно посматрано, број устава који имају преамбулу нешто претеже над бројем оних који преамбулу немају. И у социјалистичком свету пракса у овом погледу није уједначена: обраћајући се само европским социјалистичким земљама, констатоваћемо да преамбула претходи уставима Мађарске, Пољске, Чехословачке, ДР Немачке и Бугарске, а да преамбулу немају устави СССР-а, Албаније и Румуније.⁸ Анализа устава са преамбулом показала би да се међу појединим преамбулама појављују значајне разлике како у погледу њихове дужине, тако још више у погледу њихове садржине. Повезано с тим стоји и питање правне природе преамбуле, у ком погледу се, познато је, у теорији појављују различита схватања. Мада би се веома тешко могла бранити теза да преамбула садржи норме као општеобавезна правила понашања

⁸ За разлику од Устава од 1936, претходна два совјетска устава, од 1918. и 1924. имала су преамбуле. То исто био је случај и са Уставом Румуније од 1952.

попут оних какве обухвата сам устав, значај преамбуле не би требало видети само у изношењу историјата и основних разлога за доношење овог устава. Јер, несумњиво је да нарочито у случају оних устава који не садрже посебна програмска начела, преамбула може да говори не само о општем концепту устава и његовом карактеру, него и о идејним основама на које је читаво уређење постављено. Када је у питању нови југословенски устав, мислимо да управо постојање Уводног дела са Основним начелима, о чијем карактеру и значају ће одмах бити речи, говори о релативно малом значају и ужем домашају преамбуле.

За разлику од преамбуле која претходи Уставу, Устав на свом почетку, у посебном Уводном делу, обухвата Основна начела. Она су, дакле, недвосмислено, део Устава. Основна начела, у десет релативно дугих одељака, представљају излагање темеља на којима почива читав друштвено-политички и друштвено-економски систем земље, као и основних праваца развоја. Изражена претежно у синтетичком односно уопштеном виду, Основна начела углавном немају нормативан карактер. Међутим, између њих и норми које садржи нормативни део устава постоји уска повезаност, тако да те норме у добром делу представљају разраду и правно-техничко уобличавање основних начела. Значај који у том смислу сам устав придаје Основним начелима јасно произлази из формулације последњег, X одељка Основних начела, по коме је Уводни део Устава са Основним начелима „основа и правац за тумачење устава и закона, као и за деловање свих и свакога“.

Чињеница да је у питању устав једне федерално уређене државе условила је да се у нормативном делу устава разликују два јасно одвојена скупа норми. Један, садржан у делу другом устава, који сам обухвата половину уставног текста, односи се на друштвено уређење читаве југословенске заједнице, регулишући друштвено-економско уређење (гл. I), основе друштвено-политичког система (гл. II), слободу, права и дужности човека и грађанина (гл. III), уставност и законитост (гл. IV), судство и јавно тужилаштво (гл. V) и народну одбрану (гл. VI). Остали делови устава, који сви заједно обухватају другу половину уставног текста, садрже норме које се тичу федерације, односа у њој, њених права и дужности и њене организације.

15. Карактер и домаћај уставних одредби, односно њихов однос према осталим општим актима у систему, а пре свега према закону, могу у новом уставу да буду веома различити.

Тако, најпре, устав садржи знатан број одредби којима се, без упућивања на потребу даље разраде, непосредно наређују односно

забрањују одређена чињења или поступци. Пример наређивања односно непосредног наметања обавеза пружа рецимо чл. 131, ст. 4, по коме су „државни органи и органи самоуправних организација и заједница дужни, на захтев друштвеног правобраниоца самоуправљања, пружати му податке и обавештења од интереса за вршење његове функције“, а пример непосредне забране чл. 140, ст. 1: „Нико ко је бираан за делегата на четири године не може више од два пута узастопно бити делегат у истој скупштини“ или чл. 255: „Забрањено је удруживање организација удруженог рада и свака друга делатност и радња организација и државних органа који су управљени на спречавање слободног кретања и удруживања рада и средстава и слободне размене роба и услуга...“ С друге стране, читава глава посвећена слободама, правима и дужностима човека и грађанина (чл. 153-243) пружа бројне примере одредби којима устав непосредно зајемчује поједине слободе и права („Зајемчено је право на рад“ – чл. 159, ст. 1, „Зајемчена је слобода мисли и опредељења“ – чл. 166, „Зајемчено је право на одбрану“ – чл. 182, ст. 1 и сл.), односно забрањује одређене поступке и понашања („Забрањен је принудан рад“ – чл. 160, ст. 4, „Противуставна и кажњива је свака самовоља којом се повређује или ограничава право човека, без обзира на то ко је врши“ – чл. 198, ст. 1). За однос устава према слободама, правима и дужностима уопште карактеристична је одредба ст. 3. чл. 203, по којој се „ове слободе и права остварују, а дужности испуњавају на основу овог устава. Начин остваривања појединих слобода и права може се прописати само законом, и то *једино кад је овим уставом предвиђено или кад је неопходно за њихово остваривање*“ (подвукао М.Ј.).

На неколико места устав упућује на могућност односно потребу да се поједина питања регулишу републичким односно покрајинским уставом (нпр. одредбом чл. 147, којом се прецизира да председништво републике одн. покрајине „врши друга права и дужности утврђене уставом“), односно статутом општине (нпр. одредбом чл. 117, ст. 1, по којој се „права и дужности општине утврђују... статутом општине“), па чак и статутом основне самоуправне организације и заједнице (нпр. одредбом чл. 134, ст. 2, по којој ове организације и заједнице „утврђују својим статутима број чланова и састав своје делегације“).

Иначе, у далеко највећем броју случајева, који се у читавом уставном тексту пење на неколико стотина, устав упућује на закон. То упућивање се најчешће односи на закон уопште, што – зависно од тога у чију надлежност спада законско регулисање материје у питању

– значи и на савезни, и на републички, и на покрајински закон, а ређе, али такође релативно често, искључиво на савезни закон (када су у питању материје чије регулисање представља право и дужност федерације). Независно од дужине новог устава и ширине обухватања многих материја, јасно је да устав ипак, сем сасвим изузетно (као што смо горе видели), није могао имати претензија да поједине материје до краја регулише, већ је, регулишући их у знатној мери, ипак вршио и тзв. енонсијацију законитости, упућујући на законску разраду, и то увек у одређеном смислу. При томе се срећу сва ти облика односа који устав успоставља са законом. По првоме, устав *наређује* шта законом има да се регулише (примере пружају рецимо уставне одредбе чл. 108, ст. 6: „Материјална и друге врсте одговорности и услови одговорности уређују се законом...“ или чл. 264, ст. 1: „Систем, извори и врсте пореза, такса и осталих дажбина уређују се законом“). По другоме, устав *забрањује* да се законом регулишу одређена питања, односно да се регулишу у одређеном смислу (нпр. по чл. 27, ст. 4: „Права страног лица у погледу средстава која је уложило у организацију удруженог рада у СФРЈ не могу се умањити законом... пошто је уговор којим су та права утврђена постао пуноважан“, или по чл. 93, ст. 2: „Државни органи имају према организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама само права утврђена на основу устава“). Најзад, по трећем облику, устав садржи *овлашћење* да се законом регулишу поједина питања (нпр. по чл. 35, ст. 5: „Законом се може прописати да радни људи и грађанска правна лица не могу оснивати радне организације за вршење одређених делатности“ или по чл. 216, ст. 2: „Само законом може се, изузетно, у одређеним врстама управних ствари, искључити управни спор“).

16. Посебну карактеристику новог устава представља степен његове чврстине. То је данас у читавом свету устав који је – судећи, разуме се, по уставним одредбама – најтеже променити. – Понато је да се ревизиони системи појединих устава веома разликују и да се, зависно од услова које треба испунити за ревизију устава, уставни квалификују као мање или више чврсти (крути).⁹ Карактеристично за развој југословенске уставности је да је почев од првог устава од 1946. до овог најновијег од 1974. сваки нови устав предвиђао све већи степен своје чврстине. А пут који је у том погледу пређен веома је велики. Први устав, онај од 1946, могао је да буде промењен веома лако,

⁹ У случају да се мења по истом поступку као и обичан закон, устав се квалификује меким.

одлуком апсолутне већине чланова два дома Савезне скупштине.¹⁰ Временом је међутим поступак у више махова отежан – 1953, 1963, 1968 (амандманом XII) и 1971 (амандманом XXXII) – тако да се сада по Уставу од 1974. за његову промену захтева одлука двотрећинске већине свих делегата у Савезном већу Скупштине СФРЈ и сагласност скупштина свих република и аутономних покрајина!¹¹ Дакле, за промену устава мора да се изјасни девет посебних тела; у противном, ако се не би сагласило само једно једино – промене устава нема.

Овакво јачање степена чврстине устава може се, по нама, објаснити дејством два фактора. Један је окружавање устава извесним гаранцијама да се његовом мењању неће олако приступити, што представља израз дужног поштовања према уставу као основном закону земље и један од елемената који доприносе учвршћењу начела уставности. Други, вероватно у последње време значајнији фактор, јесте јачање примене федералног начела. Познато је да се уставима федерација по правилу одликују већим степеном чврстине који се намеће због чињенице да се њима фиксирају положај и надлежности не само федерације него и федералних јединица. Чврстина федералног устава често долази до изражаја захтевом да се са променом устава сагласи не само онај дом савезног парламента у коме заседају представници федералних јединица, него и одређена већина парламената федералних јединица, односно њихових грађана на референдуму. Развој југословенског федерализма довео је у овом тренутку до увођења захтева да се са променом савезног устава обавезно морају сагласити највиши органи свих чланица југословенске федерације и тиме у максималној мери истакао неопходност општег консензуса за будуће промене овог и оваквог устава, јер неслагање скупштине само једне републике или покрајине с предложеном изменом савезног устава имало би карактер вета.

Очигледно је међутим да је и овде, као и другде, неопходно двојити уставне текстове, њихов смисао и значај, с једне, и праксу, с друге стране. Јер, ако у низу случајева „чврстина“ устава представља гаранта

¹⁰ Овако мали степен чврстине устава предвиђао је само још албански устав од 1946; међутим, променом устава од 1953. уведен је захтев за двотрећинском већином чланова. Данас се међу социјалистичким земљама, најмањим степеном чврстине одликују уставима СССР и Пољске, у којима је за промену устава довољна двотрећинска већина гласалих у парламенту; у осталим социјалистичким земљама тражи се двотрећинска већина чланова, с изузетком Чехословачке, у којој је довољна и већина од 3/5 чланова, но с тим што се у једном од два дома Федералне скупштине, Дому народа, овом већином морају да изјасне и чланови изабрани у Чешкој и они изабрани у Словачкој.

¹¹ Односно само република ако се промена тиче уређивања искључиво положаја република и међусобних односа федерације и република.

његове дуготрајности, историја уставности нам пружа и примере да су чврсти уставни трајали веома кратко време, а поједини меки уставни се показали изузетно дугочечним – све зависно од конкретне друштвене условљености. Досадашња пракса промена наших устава показује да се, без обзира на степен чврстине предвиђен самим уставом, тим променама у случају потребе приступало релативно веома често и да су оне спровођене без икаквих тешкоћа како раније, када је поступак промене устава био лакши и једноставнији, тако и касније када су услови промене знатно отежани. Отуда чак и изузетно процедурално отежавање услова за промену устава, предвиђено новим уставом, несумњиво неће представљати обзирљивију сметњу ни за будуће промене увек када се потреба тих промена наметне снагом аргумената. О томе на недвосмислен начин сведочи и чињеница што је и устав од 1974. донет већ по практично истоветном поступку, регулисаном амандманом XXXII од 1971, какав је предвиђен за будуће промене устава.

17. Највиши општи правни акт у читавом систему оваквих аката у Југославији, Устав СФРЈ од 1974. предвиђа постојање различитих категорија општих правних аката који, сви заједно, и сачињавају овај систем, заузимајући у њему одређено место.

Имајући у виду велики број чинилаца који у нашем државном и друштвеном уређењу располажу овлашћењем за регулисање друштвених односа, јасно је да је и број категорија општих правних аката које доносе поједини од тих чинилаца знатан.

а) Устав од 1974. најпре, разумљиво, наводи све категорије општих правних аката који доносе органи федерације.

Тако, Скупштина СФРЈ, осим самог устава, доноси савезне законе, као и „друге прописе и опште акте“.¹² Преузимајући решење унето у устав амандманом XXXI од 1971, устав од 1974. више не дели савезне законе на потпуне, основне и опште. Нова начела на која је постављено федерално уређење захтевала су да се ова категоризација укине и сада постоје само једноставно *савезни закони*. Њима Скупштина СФРЈ регулише она питања чије је регулисање уставом предвиђено као право и дужност федерације. Специфичност новог решења представља то што савезне законе сада доносе већа Скупштине СФРЈ у самосталном делокругу, свако за себе.¹³ При томе је установљена генерална клаузула у корист Савезног већа, док Веће република и покрајина доноси

¹² Устав не специфицира који су то прописи и општи акти.

¹³ Осим закона, већа Скупштине СФРЈ о питањима из свог делокруга доносе одлуке, декларације, резолуције и препоруке.

законе само у уставу набројаним областима (то су претежно област привреде и финансија). За доношење закона у надлежности Већа република и покрајина неопходна је сагласност скупштина република и аутономних покрајина; уколико ова сагласност не би била постигнута, предвиђена је могућност да се, у случају да Савезно извршно веће сматра доношење неког закона неопходним, а Председништво СФРЈ се с тим сагласи, Већу република и покрајина предложи доношење *закона о привременим мерама*. Донет на овакав начин, закон о привременим мерама остаје на снази најдуже годину дана уколико у међувремену Веће република и покрајина о одговарајућем питању не доносе редован закон. – Што се тиче извршења савезних закона, оно је генералном клаузулом чл. 273, ст. 1. Устава дато органима у републикама и аутономним покрајинама, уколико самим уставом није утврђено да поједине законе непосредно извршавају савезни органи.

Попут низа других устава, и нови југословенски устав од 1974 (као и претходни од 1963) утврђује могућност доношења уредби са законском снагом о питањима из надлежности Скупштине СФРЈ, али само за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности. Те уредбе доноси Председник Републике (Председништво СФРЈ) и оне се подносе на потврду Скупштини СФРЈ чим она буде у могућности да се састане.

Извршни орган Скупштине СФРЈ, Савезно извршно веће доноси као своје опште акте уредбе, одлуке и друге прописе за извршавање савезних закона. За разлику од устава од 1963, који је доношење ових аката условљавао изричитим овлашћењем, Устав од 1974 (прихватајући решење уведено амандманом XXXVIII, т. 4. од 1971) даје Савезном извршном већу генерално овлашћење у овом смислу. Међутим, истовремено с тим, већима Скупштине СФРЈ дато је право да укину или пониште пропис Савезног извршног већа који је у супротности са савезним уставом или законом.

И најзад, функционери који руководе савезним органима управе доносе правилнике, наредбе и упутства за извршавање савезних закона и прописа Савезног извршног већа, али само ако су за то овлашћени тим прописима. Савезном извршном већу је дато право да укида односно поништава прописе савезних органа управе.

б) Устав претежно федерације, Устав СФРЈ од 1974. се не упшта у детаље организације република и аутономних покрајина, па не регулише ни које све опште правне акте доносе њихови органи. Он изричито наводи једино републичке и покрајинске уставе и законе,

док се у погледу осталих општих аката задовољава само навођењем „прописа и других општих аката“. То су, с обзиром на јединствене основе друштвено-политичког система у читавој Југославији, *mutatis mutandis* исте категорије општих аката које се јављају и у федерацији.

в) Када су у питању основне друштвено-политичке заједнице, општине, и месне заједнице, Устав говори изричито само о њиховим статутима, док се на општину, као друштвено-политичку заједницу, односе и одредбе о овлашћењима уопште скупштина ових заједница, њихових извршних органа и органа управе да доносе прописе и друге опште акте.

г) Најзад, Устав у одређеној мери предвиђа и постојање посебне сфере тзв. аутономног права, које се састоји из самоуправних општих аката основних ћелија удруженог рада (организација удруженог рада и основних организација удруженог рада) и њихових заједница. Осим статута, то су и тзв. самоуправни споразуми и други самоуправни општи акти.

18. Питање места устава СФРЈ у односу на све остале прописе и опште акте регулише сам овај устав одредбом чл. 206, ст. 2, по којој сви закони и општи акти морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ. Исто тако, одмах затим, Устав у чл. 207, ст. 1. одређује и место савезног закона у систему савезних општих аката, утврђујући да „сви прописи и други општи акти савезних органа морају бити у сагласности са савезним законом“. У оквиру система заштите уставности и законитости, одлуку о сагласности доноси Уставни суд Југославије који у случају да утврди да сагласност не постоји, има, зависно од тога који је акт у питању, на располагању два овлашћења. Ако су у питању други савезни прописи, осим савезног закона, или општи акти, он их (у целини, или поједине њихове одредбе) ништи или укида. Ако је пак у питању савезни закон, Суд своју одлуку којом утврђује да савезни закон није у складу са Уставом СФРЈ доставља Скупштини СФРЈ и ова је дужна да у року од шест месеци (који се може продужити најдуже још за даљих шест месеци) усклади закон са Уставом. У случају да она то не учини, одредбе закона које нису у сагласности са уставом престају да важе, што Уставни суд утврђује својом одлуком.

Чињеница да је Југославија федерација, и то федерација у којој је федерално начело примењено у врло високом степену, изазива и потребу одређивања места савезног устава у односу на поједине категорије општих аката република и покрајина (које су у овој области готово у потпуности изједначене). При томе је основно и, истовремено,

најделикатније решавање питања односа савезног и републичких (покрајинских) устава. То питање Устав СФРЈ решава, начелно, одредбом чл. 206, ст. 1, по којој „републички устав и покрајински устав не могу бити у супротности са Уставом СФРЈ“. Међутим, уставом није изричито утврђено ни у чију надлежност спада констатовање ове супротности (из одредбе чл. 378, по којој Уставни суд Југославије даје Скупштини СФРЈ мишљење о томе да ли је републички односно покрајински устав у супротности са Уставом СФРЈ, дало би се закључити да би ово била компетенција Скупштине СФРЈ), нити шта бива ако таква супротност буде констатована. Из овога бисмо извукли закључак да је однос савезног и републичких устава, с гледишта доследне примене федералног начела, у Југославији начелно исправније постављен но у другим федерацијама које утврђују постојање хијерархијског односа између две категорије устава, али да је – истовремено с тим – свесно пропуштено да се овај однос правно до краја регулише, полазећи свакако од претпоставке да у пракси оваквих ситуација неће бити односно да ће се, у датом случају, за њихово решавање наћи друга, пре свега политичка решења.

Опет, с обзиром на висок степен примене федералног начела и на постојање релативно посебних правних система република и покрајина, Устав СФРЈ одређује место републичких односно покрајинских закона слично као када су у питању савезни закони. Ти закони морају бити у сагласности с Уставом СФРЈ, односно не могу бити у супротности са савезним законом. Међутим, Уставном суду Југославије ни овде није, у случају да утврди постојање несагласности односно супротности, дато право да ове законе поништи или укине, већ само да своју одлуку достави надлежној републичкој (покрајинској) скупштини. И тек, исто као и кад су у питању савезни закони, ако скупштина не поступи у складу с одлуком суда, закон у питању, односно поједине његове одредбе, престају да важе, што Уставни суд Југославије утврђује својом одлуком.

Најзад, када су у питању остали прописи, осим закона, и општи акти органа република односно покрајина (ово се односи и на опште акте општина и самоуправне опште акте), Уставни суд Југославије је овлашћен да, уколико утврди да ови акти нису у сагласности с Уставом СФРЈ или да су у супротности са савезним законом, исте поништи или укине (у целини или поједине њихове одредбе).

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Радови у часопису *Архив за правне и друштвене науке* се објављују на српском језику и ћириличком писму или енглеском језику.

Часопис се објављује четири пута годишње. Исти аутор не може да објави рад у два узастопна броја часописа, без обзира да ли је реч о самосталном или коауторском раду.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе потписану и скенирану изјаву да рад није претходно објављен, односно да није реч о аутоплагијату или плагијату. Образац изјаве може се преузети са интернет странице часописа: <https://arhivpdn.rs/%d1%83%d0%bf%d1%83%d1%82%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be-%d0%b7%d0%b0-%d0%b0%d1%83%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b5-2/>

Радове за издање часописа на енглеском језику слати на имејл-адресу: **arhiv@ips.ac.rs**

Научни чланак може имати највише **40.000 карактера** са размацима, укључујући фусноте. Приликом бројања карактера изоставити списак референци.

Приликом провере броја карактера користити опцију *Review/Word Count/Character (with spaces)* уз активiranу опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*.

ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

Текст рада обрaдити у програму *Word*, на следећи начин:

- величина странице: А4;
- маргине: *Normal* 2,5 cm;
- проред између редова у тексту: 1,5;
- проред између редова у фуснотама: 1;
- величина слова у наслову: 14 pt;
- величина слова у поднасловима: 12 pt;
- величина слова у тексту: 12 pt;
- величина слова у фуснотама: 10 pt;
- величина слова за табеле, графиконе и слике: 10 pt;
- увлачење првог реда пасуса: 0.4” (опција: *Paragraph/Special/First line*);
- поравнање текста: *Justify*;

- не преламати речи ручно уношењем цртица за наставак речи у наредном реду;
- сачувати рад у формату .doc.

Примена правописних правила

Радове ускладити са *Правописом српског језика* у издању Матице српске из 2010. године или из каснијих издања.

Посебну пажњу обратити на следеће:

- Приликом првог навођења **транскрибованих страних имена** и израза у загради поред навести и њихове облике на изворном језику у курзиву (*italic*), нпр: Њујорк Тајмс (*The New York Times*), Алексис де Токвил (*Alexis de Tocqueville*).
- Поједине **општепознате стране изразе** писати само на изворном језику у курзиву, нпр. *de iure, de facto, a priori, sui generis* итд.
- За навођење израза или цитирања на српском језику користити наводнике који су својствени српском језику („**A**”), а за навођење или цитирање на енглеском или другом страном језику користити наводнике који су својствени том језику (“**A**”).
- **Угластом заградом** [] означавати: 1) сопствени текст који се умеће у туђи текст; или 2) текст који се умеће у текст који је већ омеђен облом заградом.
- **Црту** писати са размаком пре и после или без размака, никако са размаком само пре или само после.
- За наглашавање појединих речи не користити подебљана слова (**bold**), нити подвучена слова (underline) већ искључиво курзив (*italic*) или наводнике и полунаводнике (‘**A**’ на српском језику или ‘**A**’ на енглеском језику).

У тексту је могуће користити највише три нивоа поднаслова, на следећи начин:

1. ПОДНАСЛОВ ПРВОГ НИВОА

1.1. Поднаслов другог нивоа

1.1.1. Поднаслов трећег нивоа

Научни чланак форматирати на следећи начин:

Име и ПРЕЗИМЕ првог аутора*

Установа запослења

* Фуснота: афилијација, имејл-адреса и ORCID број аутора.

Име и ПРЕЗИМЕ другог аутора**

Установа запослења

** Фуснота: афилијација, имејл-адреса и ORCID број аутора.

НАСЛОВ РАДА ***

*** Фуснота: По потреби, навести један од следећих (или сличних) података: 1) назив и број пројекта у оквиру кога је чланак написан; 2) да је рад претходно изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом; или 3) да је истраживање које је представљено у раду спроведено за потребе израде докторске дисертације аутора.

Сажетак

Сажетак, обима од 100 до 250 речи, садржи предмет, циљ, коришћени теоријско - методолошки приступ, резултате и закључке рада.

Кључне речи: Испод текста сажетка навести од пет до десет кључних речи.

На крају рада, након списка коришћене литературе, навести име и презиме аутора, наслов рада, сажетак и кључне речи на енглеском језику на следећи начин:

First Author

Affiliation

Second Author

Affiliation

TITLE

Resume

Keywords:

НАЧИН ЦИТИРАЊА

Часопис *Архив за правне и друштвене науке* користи делимично модификовани Чикаго стил цитирања, што подразумева навођење библиографске парентезе (заграде) по систему аутор–датум у тексту, као и списак референци са пуним библиографским подацима након текста рада.

Библиографска парантеза се по правилу наводи на крају реченице, пре интерпункцијског знака, и садржи презиме аутора, годину објављивања и одговарајући број страна, према следећем примеру: (Шарчевић 2023, 15).

Када се у једној парантези наводи више аутора, референце одвојити тачком и зарезом: (Пашић 1958; Јовановић 2015)

Када се у једној парантези наводи више дела истог аутора, навести презиме аутора, а затим године издања различитих референци по редоследу од најраније до најновије и одвојити их зарезом, односно тачком и зарезом када се наводи број страна: (Степић 2012, 2015) или (Степић 2012, 30; 2015, 69)

Податке у библиографској парантези и списку референци навести на језику и писму на коме је референца објављена. У наставку се налазе правила и примери навођења библиографских података у списку референци и у тексту.

Монографија

Један аутор - Презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

- Петров, Владан. 2007. *Енглески устав*. Београд: Службени гласник.

(Петров 2010)

- Loewenstein, Karl. 1965. *Political Power and the Governmental Process*. New York: University of Chicago Press.

(Loewenstein 2001)

Два аутора - Презиме, име и презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

- Илић - Попов, Гордана и Павловић, Ђорђе. 2003. *Лексикон јавних финансија*. Београд: Завод за унапређење и рентабилност пословања.

(Илић - Попов и Павловић 2003)

- Craig, Paul & De Búrca, Gráinne. 2020. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press.

(Craig & De Búrca 2020)

Три и више аутора - Презиме, име, презиме, име и презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач. Приликом парантези навести првог аутора и ставити скраћеницу „и др.” када је у питању извор на српском, односно “et al.” када је у питању извор на енглеском језику.

- Милисављевић, Бојан, Варинац, Саша, Литричин, Александра, Јовановић, Андријана и Благојевић, Бранимир. 2017. *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама: према стању законодавства од 7. јануара 2017. године*. Београд: Службени гласник и Правни факултет.

(Милисављевић и др. 2017)

- Jansky, Libor, Murakami, Masahiro & Pachova, Nevelina. 2004. *The Danube: Environmental monitoring of an international river*. Tokyo: United Nations University Press.

(Jansky et al. 2004)

Поглавље у зборнику

Презиме, име. Година издања. „Наслов поглавља”. У име и презиме (ур.), *Наслов* (број страна на којима се налази поглавље). Место издања: издавач.

- Јовановић, Милан и Вучићевић, Душан. 2020. „Избори за народне посланике Народне скупштине Републике Србије 1990 - 2020”. У Милан Јовановић и Душан Вучићевић (ур.), *Како, кога и зашто смо бирали: Избори у Србији 1990 - 2020. године* (стр. 583 – 646). Београд: Институт за политичке студије и ЈП „Службени гласник“.
(Јовановић и Вучићевић 2020)

Lindahl, Hans. 2006. “Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood”. In Martin Loughlin & Neil Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism* (pp. 9 – 24). Oxford: Oxford University Press.

(Lindahl 2006)

Чланак у научном часопису

Презиме, име. Година издања. Наслов чланка. *Наслов часописа*, волумен (број), број страна на којима се налази чланак. DOI број.

- Јовановић, Милан. 2019. Право на политичко удруживање и оснивање политичких странака у Србији – проблеми и дилеме. Архив за правне и друштвене науке, 114(1 – 2), стр. 31–51. doi: <https://doi.org/10.22182/apdn.122019.2>
(Јовановић 2019, 41 – 42)
- Ellwood, David W. 2018. Will Brexit Make or Break Great Britain? *Serbian Political Thought*, 18 (2), pp. 5–14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.
(Ellwood 2018, 11)

Енциклопедија и речници

Наведен је аутор/уредник - Презиме, име (ур). Година издања. *Наслов*. Том. Место издања: издавач.

- Jerkov, Aleksandar (Ur). 2010. *Velika opšta ilustrovana enciklopedija Larrouse: dopunjeno srpsko izdanje*. Tom V (S–Ž). Beograd: Mono i Manjana.
(Jerkov 2010)

Није наведен аутор/уредник - Наслов. Година издања. Место издања: издавач.

- *Webster's Dictionary of English Usage*. 1989. Springfield, Massachusetts: Merriam - Webster Inc.
(Webster's Dictionary of English Usage 1989)

Докторска дисертација

Презиме, име. Година издања. *Наслов дисертације*. Докторска дисертација. Назив универзитета: назив факултета.

- Бурсаћ, Дејан. 2019. Утицај идеологије политичких партија на јавну потрошњу у бившим социјалистичким државама. Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
(Бурсаћ 2019, 145 – 147)
- Cartwright, Andrew L. 1999. Implementing land reform in post-Communist Romania. PhD thesis. University of Warwick: School of Law.
(Cartwright 1999)

Чланак у дневним новинама или периодичним часописима

Наведен је аутор/уредник - Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка”. Назив новине или часописа, број стране на којој се налази чланак.

- Авакумовић, Маријана. 2019. „Платни разреди – 2021. године”. *Политика*, стр. 9.
(Авакумовић 2019)

Није наведен аутор - Назив новине или часописа. Година издања. „Наслов чланка”, број стране на којој се налази чланак.

- *New York Times*. 2002. “In Texas, Ad Heats Up Race for Governor” pp. 15.
(New York Times 2002)

Референца са корпоративним аутором

Назив аутора [акроним, по потреби]. Година издања. *Наслов издања*. Место издања: издавач.

- Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС]. 2018. *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији*. Београд: Министарство за европске интеграције Републике Србије.
(МЕИРС 2018)
- International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015*. Geneva: International Organization for Standardization.
(ISO 2019)

Репринт издања

Презиме, име. [Година првог издања] Година репринт издања. *Наслов*. Место првог издања: издавач првог издања. Напомена „Репринт“ на језику и писму референце, место издања репринт издања: издавач. Напомена одакле су цитати у тексту преузети.

- Михалцић, Стеван. [1937] 1992. *Барања: од најстаријих времена до данас*, треће издање. Нови Сад: Фототипско издање. Репринт, Београд: Библиотека града Београда.
(Михалцић 1992)

Посебни случајеви референцирања

Више референци истог аутора

- *Исти аутор, различите године* – У литератури ређати према години издања, почевши од најраније.

- Степић, Миломир. 2012. Србија као регионална држава: реинтеграциони геополитички приступ. *Национални интерес*, 14 (2), стр. 9–39. doi: 10.22182/ni.1422012.1.
- Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике” У Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић (ур.), *Србија*

и геополитичке прилике у Европи 1914. године (стр. 55 – 78).
Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

- *Исти аутор, иста година* – Ређати према азбучном или абецедном редоследу почетног слова назива референце. Поред године објављивања ставити почетна слова азбуке или абецеде која се користе и у библиографској парентези.

- Гађиновић, Радослав. 2018а. Војна неутралност и будућност Србије. *Политика националне безбедности*, 14 (1), стр. 23 – 38. doi: 10.22182/pnb.1412018.2.

(Гађиновић 2018а, 25)

- Гађиновић, Радослав. 2018б. *Млада Босна, друго допуњено и измењено издање*. Београд: Evro Book.

(Гађиновић 2018б)

- *Исти аутор као самостални аутор и као коаутор* – У литератури прво навести референце у којима је самостални аутор, а затим оне у којима је коаутор.

- Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме”. У Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић (ур.), *Постмодернизација српске науке: политика постмодерне/политика после постмодерне, Српска политичка мисао*, посебно издање, стр. 5 – 35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.
- Стојановић, Ђорђе и Живојин Ђурић. 2012. *Анатомија савремене државе*. Београд: Институт за политичке студије

Посебни случајеви навођења библиографске парентезе

Посебни случајеви навођења библиографске парентезе су:

- 1) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице* – Годину издања ставити у заграду након навођења презимена, а број стране на крају реченице у заграду. За референцу на латиници или страном језику у загради навести и презиме аутора. Уколико се име страног аутора наводи у реченици по први пут, након навођења, у загради, навести његово име и презиме на извор-

ном језику, а затим у новој загради референцирати годину и, по потреби, страну:

„Став Петрова (2007) о Енглеском уставу, ...” (30).

„Рувен Хазан и Гидеон Рахат (Hazan & Rahat 2010) износе тезу...”

„Тако, Матееи Доган (*Mattei Dogan*) (2013) појам легитимитета везује за политички систем...”

- 2) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице пре цитата из референце* – Након навођења презимена, у библиографској парентези навести годину и број стране, а затим навести цитат.

Као што Суботић (2010, 45) наводи: „ ... ”

Миршајмер (Mearsheimer 2001, 57) изричито тврди: „ ... ”

- 3) *Навођење израза „видети”, „упоредити” и сл.* - Изразе унети у библиографску парентезу.

(видети Петров 2007)

(Степић 2015; упоредити Кнежевић 2014)

- 4) *Секундарна референца* - У библиографској парентези прво навести презиме аутора, годину и број стране примарне референце, затим „цитирано у:” и презиме аутора, годину и број стране секундарне референце. У списку референци навести само секундарну референцу.

„Том приликом неолиберализам се од стране највећег броја његових протагониста најчешће одређује као политика слободног тржишта која охрабрује приватне фирме и побољшава избор потрошачима, разарајући при том ’неспособну, бирократску и паразитску владу која никада не може урадити ништа добро, без обзира на њене добре намере’” (Chomsky 1999, 7 цитирано у: Ђурић и Стојадиновић 2018, 47).

Цитирање правних аката

У библиографској парентези навести члан, став и тачку или параграф коришћењем скраћеница „чл.“, „ст.“, „тач.“, „Art.“ „para.“ и сл.

Закони и други прописи

Назив акта [акроним, по потреби], *Назив службеног гласила*, број или интернет адреса и датум последњег приступа.

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/06.
(Устав Републике Србије од 2006, чл. 33)
- Закон о основама система образовања и васпитања [ЗОСОВ],
Службени гласник РС 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019
и 27/2018 – др. закон.
(ЗОСОВ 2019, чл. 17, ст. 4)
- An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019, www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga_20190017_en.pdf (20.12.2019)
(Offensive Weapons Act 2019)
- Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана], Мишљење бр. 15 –3314/12, 22. октобар 2012, https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/083_misljenje%20ZG%20DZ.pdf (20.12.2019.)
(Заштитник грађана, 15–3314/12)
- Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers, OJ L 55, 28.2.2011, p. 13 – 18.
(Regulation 182/2011, Art. 3)
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe [PACE], Doc. 14326, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29 May 2017.
(PACE, Doc. 14326, para. 12)

Судска пракса

Врста акта и назив суда [акроним суда], број предмета са датумом доношења, *назив* и број службеног гласника или друге публикације у коме је пресуда објављена – ако је доступно.

- Одлука Уставног суда Републике Србије [УСПС], IУа-2/2009 од 13. јуна 2012. године, *Службени гласник РС*, бр. 68/2012. (Одлука УСПС, IУа-2/2009)
- International Court of Justice [ICJ], *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment of 5 December 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 644. (ICJ Judgment, 2011)
- *Pronina v. Ukraine*, No. 63566/00, Judgment of the Court (Second Section) on Merits and Just Satisfaction of 18 July 2006, ECLI: CE:ECHR:2006:0718JUD006356600. (Pronina v. Ukraine, 63566/00, par. 20) или (ECHR, 63566/00, par. 20)

Цитирање архивских извора

Назив установе [акроним или скраћени назив], назив или број фонда [акроним или скраћени назив], кутија, фасцикла (уколико постоји), сигнатура, „Назив документа” (ако нема назива, дати кратак опис одговарањем на питања: ко? коме? шта?), место и датум документа или н.д. ако није наведен датум.

- Архив Србије [АС], МИД, К-Т, ф. 2, г93/1894, „Извештај Министарства иностраних дела о постављању конзула”, Београд, 19. април 1888. (АС, МИД, К-Т, ф. 2)
(АС, МИД, ф. 2) – ако је позната само фасцикла, а не и кутија.

- Dalhousie University Archives [DUA], Philip Girard fonds [PG], B-11, f. 3, MS-2-757.2006-024, “List of written judgements by Laskin,” n.d.
(DUA, PG, B-11, f. 3)

Цитирање интернет извора

Презиме, име или назив корпоративног аутора [акроним]. Година објављивања или н.д. ако не може да се утврди година објављивања. „Наслов секције или стране унутар сајта.” *Назив сајта*. Интернет адреса (Датум последњег приступа).

- Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html> (21.4.2020.)
(Bilefsky and Austen 2019)
- *Танјуг*. 2019. „Европска свемирска агенција повећава фондове.” <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=522182>. (28.11.2019)
(Танјуг 2019)

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(497.11)

АРХИВ за правне и друштвене науке = Archive for
Legal and Social Sciences / главни и одговорни уредник
Владан Петров. - Год. 1, књ. 1, св. 1 (1906)-год. 9, књ. 17,
св. 4 (1914) ; год. 10, књ. 1(18), св. 1 (1920/1921)-год. 31,
књ. 42(52), св. 3 (1941) ; год. 32, књ. 1(60), св. 1/2 (1945)-
. - Београд : Институт за политичке студије : Удружење
правника Србије, 1906- (Београд : Донат граф). - 23 cm

Тромесечно. - Прекид у излажењу од 2014-2018. год.

ISSN 0004-1270 = Архив за правне и друштвене науке

COBISS.SR-ID 578831