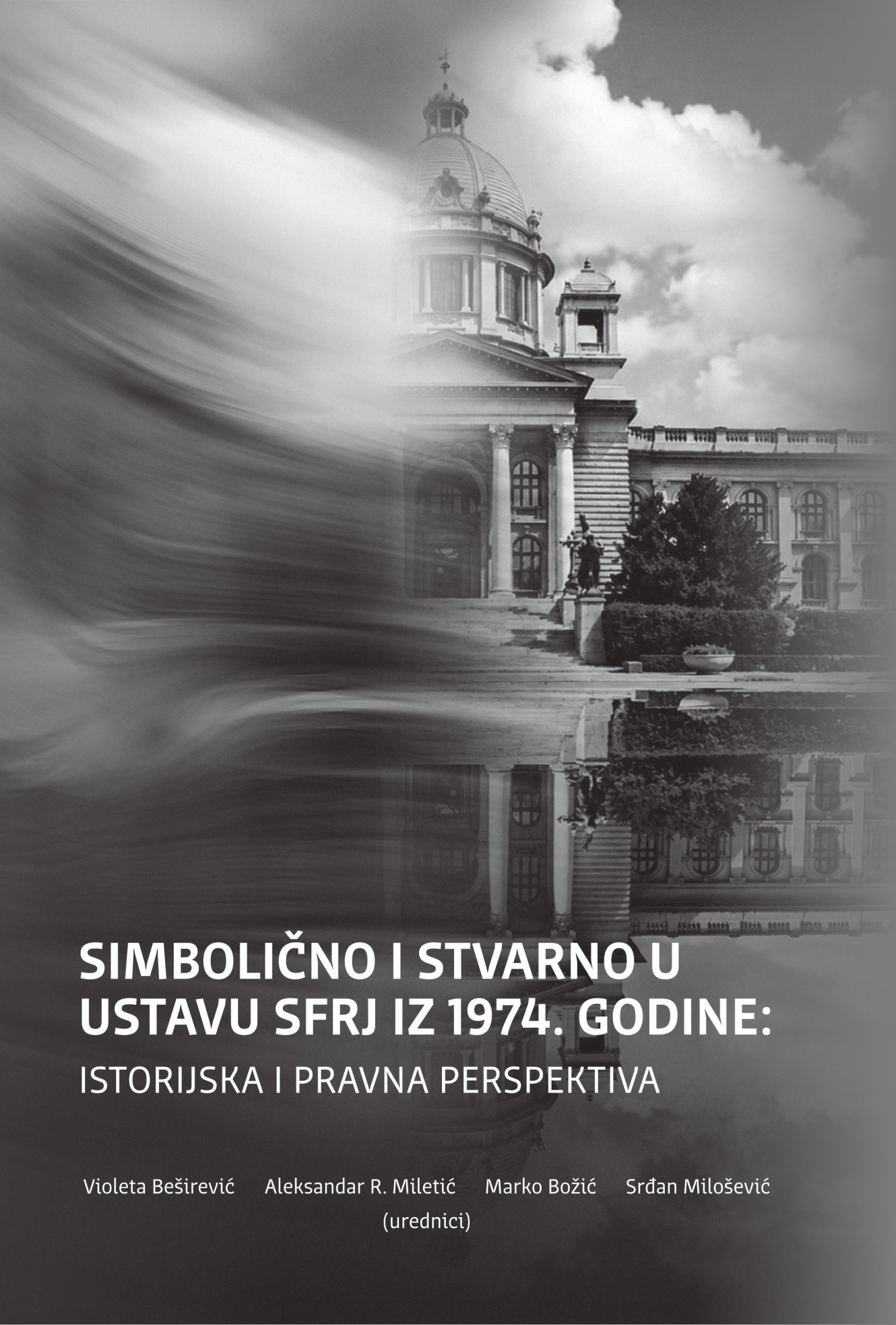




SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE: ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA

Violeta Beširević Aleksandar R. Miletić Marko Božić Srđan Milošević
(urednici)

**SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE:
ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA**



INSTITUT ZA NOVIJU ISTORIJU SRBIJE
Edicija „Zbornici radova“ br. 33
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU

Za izdavače

Dr Vladan Jovanović
Prof. dr Vladimir Čolović

Urednici

Prof. dr Violeta Beširević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Dr Aleksandar R. Miletić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Prof. dr Marko Božić, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Prof. dr Srđan Milošević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Recenzenti

Dr Olga Manojlović Pintar, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Prof. dr Miomir Matulović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
Prof. emeritus dr Sergej Flere, Filozofski fakultet Univerziteta u Mariboru

Redakcijski odbor

Prof. emeritus dr Tibor Varadi, redovni član SANU, Emori Univerzitet Atlanta
i Centralnoevropski Univerzitet, Beč
Prof. dr Dubravka Stojanović, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Violeta Beširević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Dr Petar Dragišić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
Dr Dimitrije Matić, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd
MA Petar Mitrović, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu (sekretar
redakcije)

Lektura

Biljana Ćirić, za srpski jezik
Ivica Pavlović, za engleski jezik
Ivana Kocavska (Agencija Infoprevodi Beograd), za makedonski jezik

Prelom

Đorđe Sekerezović

Dizajn korica

Ivana Oravec Ankić

ISBN 978-86-7952-080-7
ISBN 978-86-7005-213-0

DOI <https://doi.org/10.31212/ustav1974.2026.33>

Štampanje ove knjige pomoglo je Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja
i inovacija Republike Srbije.

SIMBOLIČNO I STVARNO U USTAVU SFRJ IZ 1974. GODINE: ISTORIJSKA I PRAVNA PERSPEKTIVA

Violeta Beširević
Aleksandar R. Miletić
Marko Božić
Srđan Milošević
(urednici)

Beograd, 2026.

SADRŽAJ

Uvod

Violeta BEŠIREVIĆ, Aleksandar R. MILETIĆ, Marko BOŽIĆ, Srđan MILOŠEVIĆ Pravnici i istoričari o poslednjem Ustavu SFRJ.....	9
--	---

I Od amandmana do Armagedona

Nenad DIMITRIJEVIĆ Ustav kao instrument ideološkog tvorenja stvarnosti	35
Milivoj BEŠLIN Preko ustavnih amandmana do poslednjeg Ustava: jugoslovenski federalizam (1963–1974)	67
Dragoljub POPOVIĆ The Discourse of the 1974 Constitution of Yugoslavia.....	93
Zoran OKLOPČIĆ O raspadu Jugoslavije s one strane ustavnog predodređenja i narodnog samoopredjeljenja	111
Aleksandar MOLNAR Nasleđe samoupravnog socijalizma. Tradicionalizam aktuelne vlasti u Republici Srbiji i Ustav SFRJ iz 1974	151

II Poslednji Ustav SFRJ očima republika

Husnija KAMBEROVIĆ Između republičke posebnosti i državne cjelovitosti: Bosna i Hercegovina i diskusije o ustavnim promjenama krajem 1960-ih i početkom 1970-ih godina	179
Aleksa KITIĆ Ustav iz 1974. u Memorandumu Srpske akademije nauka i umetnosti	197
Božo REPE Slovenci, federalizam i Ustav iz 1974. godine	231
Aleksandar R. MILETIĆ Ustavne promene u SFRJ i srbijanski recentralisti, 1967-1990.....	253

III Tehnologija vlasti

Bogoljub MILOSAVLJEVIĆ

Osnovne odlike sistema organizacije vlasti
po Ustavu SFRJ od 1974. godine i kriza federalnih odnosa.....293

Ana VLADISAVLJEVIĆ

Predsedništvo SFRJ u kvaziskupštinskom
sistemu organizacije vlasti317

Nebojša ŠARKIĆ, Jovana POPOVIĆ

Koncept samoupravnog suda prema
odredbama Ustava iz 1974. godine365

Jelena JERINIĆ

Jugoslovenski samoupravni regioni
u svetlu današnjih evropskih standarda387

IV (Kon)federiranje federacije

Svetomir ŠKARIĆ

Pedeset godina Ustava iz 1974. Retrogradan ustav407

Boris BEGOVIĆ

Ustavna (kon)federalizacija monetarnog
sistema socijalističke Jugoslavije441

Nikola OLBINA

(Kon)federalizacija krivičnog zakonodavstva i ustav iz 1974. godine477

V Istine i zablude

Tamaš KORHEC

Kritička analiza ustavnog okvira zaštite narodnosti
u ustavima SFRJ, SRS, SAPV i SAPK iz 1974. godine495

Marijana PAJVANČIĆ

Ljudska prava u ustavu iz 1974. godine
– sadržaj, garancije i ograničenja.....515

PREDSEDNIŠTVO SFRJ U KVAZISKUPŠTINSKOM SISTEMU ORGANIZACIJE VLASTI

Apstrakt: Iako Ustav SFRJ iz 1974. godine sistem horizontalne organizacije vlasti određuje kao skupštinski, ovlašćenja Predsedništva SFRJ takav sistem prećutno, a istovremeno suštinski, dovode u pitanje. Zbog toga je cilj ovog rada ukazivanje na postojanje samostalnog sistema organizacije vlasti utemeljenog Ustavom iz 1974. Primenjujući kriterijum načina organizacije vlasti, koji se u slučaju sistema iz 1974. može nazvati principom razlikovanja vlasti, i kriterijum postojanja originalne glavne preobražajne karakteristike normirane članom 319. Ustava iz 1974, rezultati ovog rada ukazuju na postojanje „kvaziskupštinskog“ sistema. Odlike ovog sistema su poricanje principa jedinstva vlasti, odsustvo odgovornosti Predsedništva SFRJ pred Skupštinom SFRJ, kao najvišim organom vlasti i uticaj Predsedništva SFRJ na raspuštanje nadležnog skupštinskog veća. Iako je kvaziskupštinski sistem po mnogo čemu suprotan parlamentarnom sistemu u Republici Srbiji, u drugom delu rada će se uvideti da su sistemi organizacije vlasti relativna kategorija jer umnogome zavise od načina funkcionisanja.

Ključne reči: Predsedništvo SFRJ, sistemi organizacije vlasti, skupštinski sistem, jedinstvo vlasti, kvaziskupštinski sistem.

1. UVOD

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine² (u daljem tekstu: Ustav iz 1974) ni u akademskim krugovima ni u javnosti nema mnogo simpatizera.³ Retki su oni koji imaju „pretežno afirmativno mi-

1 Asistentkinja, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; ana.vladislavljevic@pravnofakultet.edu.rs; ORCID iD 0000-0003-1956-9355. Neizmernu zahvalnost dugujem profesoru Marku Božiću na ukazanim metodološkim i stilskim nedostacima u prvobitnoj verziji rada. U pogledu ukazivanja na nejasnoće u ovom radu, posebnu zahvalnost dugujem profesorki Violeti Beširević. Eventualne greške u ovom radu su isključivo moje.

2 *Službeni list SFRJ*, br. 9/74.

3 Za neke je to bio „ustav za rasturanje Jugoslavije“. Marković, R., 2016, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, str. 139; Kritikuje se ne samo dužina ustava nego i njegov domašaj budući da predstavlja „autentični istorijski oblik istinskog nasrtaja na primerene granice ustavne materije“.

šljenje⁴⁴ o njemu. Kritike su upućene i Predsedništvu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u daljem tekstu: Predsedništvo SFRJ). Zamerke su raznovrsne i kontradiktorne. Sa jedne strane, isticano je da je Predsedništvo SFRJ imalo široka ovlašćenja koja su ugrožavala postojeće demokratske principe, dok je sa druge strane, ovaj organ kritikovan zbog uzdržavanja od korišćenja nadležnosti koje su, navodno, mogle da spreče raspad savezne države. U težnji da se Ustav iz 1974. i Predsedništvo SFRJ politički optuže za promašaje i krize koje su usledile nakon prestanka njihovog važenja odnosno postojanja, zanemaren je potencijalni naučni doprinos u oblasti teorije sistema horizontalne organizacije vlasti.

Predmet ovog rada je razmatranje položaja Predsedništva SFRJ s ciljem da se ukaže da je koncept ove institucije promenio dotadašnji skupštinski sistem. Preciznosti radi, ovaj kolektivni organ uveden je ustavnim amandmanom XXXVI iz 1971. godine⁵ na Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine⁶ (u daljem tekstu: Ustav iz 1963) i zapravo je tada započela transformacija sistema završena donošenjem novog ustava. Pomenuti ustavni amandman je donošenjem Ustava iz 1974. formalno prestao da važi, ali je u materijalnom smislu, neznatno izmenjen i dopunjen, nastavio pravni život u novim ustavnim odredbama. Razlog zbog kojeg je istraživanje prvenstveno usmereno na Ustav iz 1974. a u manjoj meri na ustavni amandman XXXVI, ne negirajući ni u jednom trenutku njegov pionirski značaj, jeste dvostruk. Najpre, Ustav iz 1974. sadrži određene odredbe koje, u širem smislu, stvaraju „povoljniji ambijent“ da se 1974. proglasi godinom konačne transformacije sistema. Drugo, odredbom o nazivanju sistema skupštinskim, Ustav iz 1974. je nastojao da prikrije činjenicu o promeni sistema nastaloj usvajanjem koncepta Predsedništva SFRJ. Posledično, Ustav iz 1974. je prećutkivanjem posledice promena intenzivirao principijelnu pravničku potrebu da se rasvetli priroda sistema organizacije vlasti koja je stvorena njegovim donošenjem.

Neće se u ovom radu prvi put polemisati o ulozi Predsedništva SFRJ u izmeni skupštinskog sistema. Prema nekim autorima, Ustavom iz 1974. godine

Mikić, V., Pola veka „lošeg starenja“: Zašto Ustav SFRJ iz 1974. godine nije stekao „status građanstva“?, u: Vukadinović, S., (ur.), 2024, *Pravo i javne delatnosti Liber amicorum Jovica Trkulja*, Beograd, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Institut za uporedno pravo, Dosije studio, str. 412.

4 Na primer, Milošević, S., 2024, *Poslednji jugoslovenski ustav – velika povelja antropološkog optimizma*, (<https://pescanik.net/poslednji-jugoslovenski-ustav-velika-povelja-antropoloskog-optimizma/>, 1. 3. 2025).

5 Ustavni amandmani XX do XLII na Ustav SFRJ, *Službeni list SFRJ*, br. 29/71.

6 *Službeni list SFRJ*, br. 14/63.

„ne uvodi se sasvim nov ustavni sistem“ i „na neki način predstavlja kontinuitet ranijih ustava“.⁷ Ne tako često isticano, ali postoji i mišljenje da je Ustav iz 1974. godine „potpunije primenio skupštinski sistem“ u odnosu na prethodni ustav.⁸ Suprotno prethodnim tvrdnjama, već u vreme podnošenja predloga za donošenje pomenutog amandmana iz 1971. godine, pojedini autori su primetili da se skupštinski sistem uvođenjem Predsedništva SFRJ „ne samo menja nego i sasvim narušava“ uz procenu da je ugrožena nadležnost Veća naroda koje je izraziti „demokratski široki predstavnički organ“.⁹ Pravna ocena o narušavanju skupštinskog sistema zbog odredaba o Predsedništvu SFRJ prema Ustavu iz 1974. prisutna je i u savremenim naučnim analizama.¹⁰ Međutim, ni autori koji su tvrdili odnosno ni oni koji danas tvrde da se uvođenjem Predsedništva SFRJ ugrozio ili promenio skupštinski sistem, najčešće nisu problematizovali nedoumicu da li je takav sistem samostalan sistem horizontalne organizacije vlasti ili oblik skupštinskog sistema. Redak primer osporavanja (isključivo) skupštinskog karaktera sistema jeste zaključak da je reč o hibridnom sistemu koji sadrži elemente skupštinskog, parlamentarnog i polupredsedničkog sistema.¹¹ Iako se u osnovi primećuje konceptualno smela zamisao, ispostavlja se

- 7 Kulić, D., 1974, Novi ustavi i ustavne promene, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vanredni broj, posvećen novim ustavima, str. 38–39; Da je pomenuti autor zaključak doneo na osnovu procene uticaja ustavnog amandmana iz 1971. na Ustav iz 1963, takva tvrdnja bi bila tačna jer je tada uvedeno Predsedništvo SFRJ. To bi značilo da Ustav iz 1974. ne menja sistem jer su slične novine uvedene ustavnim amandmanom a koji suštinski menja postojeći sistem; Zaključak da je Predsedništvo SFRJ poseban organ „u sistemu političko-izvršne vlasti pa u određenoj meri i u sistemu skupštinske vladavine“ ne govori nedvosmisleno o kvalifikaciji jednog sistema. Videti Kulić, D., 1977, Promene u ustavnom sistemu Jugoslavije od ustava SFRJ 1963. do ustava SFRJ 1974. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 17, str. 90.
- 8 Bartulović, Ž., Rapajić, M., Izvršna vlast na osnovu Ustava SFRJ iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 384.
- 9 Nikolić, P., 1971, Predsedništvo SFRJ, Autonomne pokrajine, Savezno izvršno veće, *Analitički zbornik Pravnog fakulteta u Beogradu*, (D), 3/71, str. 226.
- 10 Videti Kovačević, A., Specifičnosti položaja skupštine SFRJ prema Ustavu iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 371; Takođe, prema nekim autorima, ukoliko se „i moglo govoriti o formalnom skupštinskom sistemu“ prema Ustavu SFRJ iz 1963, uvođenje Predsedništva SFRJ je dovelo do „suštinskog napuštanja ovog sistema“. Petrov, V., 50 godina Ustava SFRJ iz 1974. godine – proces koji nije okončan?, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 5–6.
- 11 Videti Marković, G., Skupštinski sistem u Ustavu SFRJ od 1974. godine, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike*

da je zaključak o postojanju hibridnog sistema pretežno deskriptivan. Naime, klasifikacija sistema organizacije vlasti trebalo bi da se zasniva na jasno definisanim kriterijumima, a ne na eklektičkom spajanju elemenata zastupljenih u različitim sistemima, a vodeći razlog za izbegavanje naučnog pozivanja na takozvane „hibride“ jeste njihova, u teorijskom i metodološkom smislu, problematična priroda.

Rad čini sedam delova. Nakon uvoda, izložiće se pojam sistema horizontalne organizacije vlasti i navesti dva kriterijuma koja treba zadovoljiti da bi nastao nov i samostalan sistem: način organizacije vlasti i postojanje originalne glavne i preobražajne karakteristike. U sledećem delu će se predstaviti skupštinski sistem, uveden Ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine¹² (u daljem tekstu: Ustav iz 1946), koji je nedvosmisleno, ne i jednoobrazno, postojao zaključno sa Ustavom iz 1963. godine (ne uključujući amandmane iz 1971) i uporediti sa sistemom stvorenim uvođenjem Predsedništva SFRJ. Zatim će se novi sistem ukrstiti sa drugim postojećim sistemima kako bi se ispitalo da li su zasnovani na istoj glavnoj karakteristici. Ukoliko se ispostavi da je odgovor potvrđan, sistem utemeljen Ustavom iz 1974. ne bi mogao biti samostalan. U narednom delu će se analizirati koncept Predsedništva SFRJ i njegov uticaj na promenu skupštinskog sistema i predložiti naziv novog sistema koji će zavisiti od zaključka da li je reč o obliku skupštinskog sistema ili o samostalnom sistemu. Neposredno pre zaključka, razmotriće se pitanje slučajne ili nasleđene sličnosti današnjeg funkcionisanja sistema Republike Srbije sa sistemom koji je predmet ovog rada zbog činjenice da sistemi zasnovani na različitim osnovama proizvode slične (van)institucionalne posledice. Pitanje je značajno jer bismo, nakon poređenja dva sistema, mogli da se sučimo sa činjenicom da su sistemi organizacije vlasti relativna kategorija.

2. SISTEMI HORIZONTALNE ORGANIZACIJE VLASTI

Sistem horizontalne organizacije vlasti ukazuje na odnos snaga između organa vlasti istog nivoa i to najpre između izvršne i zakonodavne vlasti. U radu neće biti posebnog osvrta na sudsku granu vlasti u kontekstu kvalifikacije sistema. Prvo, priroda sudske vlasti mnogo manje utiče na izvršnu i zakonodavnu vlast, nego što izvršna i zakonodavna vlast utiču jedna na drugu. Drugo, većina sistema horizontalne organizacije vlasti za sudstvo predviđa nezavisnost, iako ona može biti upitna kada sudije bira organ druge grane vlasti u državama

Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti, Beograd, Institut za političke studije, str. 335–363.

12 *Službeni list FNRJ*, br. 10/46.

u kojima je demokratija u nastajanju. Najzad, u skupštinskom sistemu¹³ sudstvo se često ne posmatra kao zasebna grana vlasti već kao „poseban organ jedinstvene vlasti za vršenje pravosuđa“.¹⁴ Sa druge strane, iako u našoj pravnoj tradiciji ne predstavlja nijednu od tri grane vlasti niti utiče na dinamiku između izvršne i zakonodavne, ustavno sudstvo treba da nadzire sprovođenje propisane dinamike težeći očuvanju sistema, a ne očuvanju vaninstitucionalne matrice političkog ponašanja. Posledično, u ovom radu će se razmotriti uloga ustavnog sudstva povodom funkcionisanja sistema horizontalne organizacije vlasti.

Osim sistema horizontalne organizacije vlasti, postoje i druge podele čiji su kriterijumi različiti i koji pokušavaju da grupišu političke sisteme kao i režime¹⁵ ili oblike vladavine.¹⁶ Uprkos zanimljivostima na koja ovi pojmovi ukazuju, nisu od (prvenstvenog) značaja za ovaj rad.

U ovom radu se zastupa učenje o tri tipična sistema horizontalne organizacije vlasti a to su: parlamentarni, predsednički i skupštinski.¹⁷ Uz pomenuta tri sistema, ispitaće se i institucionalni sistem na nivou Evropske unije.¹⁸

13 Iako u ovom radu tek treba utvrditi da li je sistem stvoren 1974. skupštinski ili ne, tretiranje, uslovno rečeno, sudske vlasti je isto kao u skupštinskom sistemu.

14 Stjepanović, N., 1953, Načelo jedinstva vlasti i naš novi ustavni sistem, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 1, br. 2, str. 140; Suprotno navedenom, prema nekim autorima, sudsku funkciju u skupštinskom sistemu vrše posebni organi, koji su pretežno nezavisni. Nikolić, P., 1972, Jedan pokušaj doslednog ostvarenja skupštinskog sistema, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (Č), 4/72, str. 664.

15 Možemo, na primer, govoriti o demokratiji, autokratiji, tiraniji; Nekada se autoritarni sistem posmatra kao sistem organizacije vlasti. Tada se kao karakteristika autoritarnog sistema navodi da on nastaje „na podlozi teorije o jedinstvu vlasti izvedenom u korist egzekutive“. Videti Marković, R., 2016, str. 179. U ovom radu takav stav se ne prihvata, jer autoritarnost ima drugačije opšteprihvaćeno značenje.

16 Pored odnosa tri grane vlasti, ponekad se i oblik vladavine (razlikovanje monarhije i republike) svrstava u pitanje horizontalne organizacije vlasti. Videti Vasović, V., 2008, *Savremene demokratije I*, Beograd, Službeni glasnik, str. 89. Međutim, pomenuto šire, a problematično shvatanje horizontalne organizacije vlasti, neće biti prihvaćeno u ovom radu.

17 Zastupljena su i drugačija mišljenja. Na primer, da postoji i četvrti, konsocijativni sistem. Videti Milosavljević, B., Popović, D., 2017, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, str. 200; Prema drugoj klasifikaciji ističe se da postoje predsednički, parlamentarni, skupštinski, polupredsednički odnosno poluparlamentarni sistemi. Videti Vasović, V., 2008, str. 97.

18 Videti više u Popović, D., 2019, *Comparative government*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 252–264; Prepoznati su i sistemi koji „izmiču“ bilo kojoj klasifikaciji. Videti *Ibid*, pp. 237–251; Pitanje sistema horizontalne organizacije vlasti treba da bude na otvorenoj listi budući da je izvesno da su neki sistemi manje poznati (u ovom slučaju) evropskim teoretičarima i politikolozima. Zbog toga će se u ovom radu tvrditi da je Ustav iz 1974. godine (prateći ustavne amandmane) doneo samostalan sistem (ili novi oblik) u

Svaki sistem horizontalne organizacije vlasti poseduje prepoznatljive karakteristike koje će biti detaljnije analizirane u narednim delovima ovog rada. Retko se, međutim, u teorijskom smislu, ispituje domašaj glavnih i sporednih karakteristika: gde su postavljene granice određenog oblika jednog sistema horizontalne organizacije vlasti od kojih počinje novi, samostalni sistem. Drugim rečima, trebalo bi prepoznati kriterijum na osnovu kojeg se gradi bilo koji sistem organizacije vlasti (prvi kriterijum: način organizacije vlasti) i ukazati na karakteristike koje, ukoliko se uvedu u postojeći sistem, imaju kapacitet da ga transformišu u samostalan sistem (drugi kriterijum: originalna glavna i preobražajna karakteristika sistema).¹⁹

2.1. PRVI KRITERIJUM: NAČIN ORGANIZACIJE VLASTI

Odnos snaga različitih organa u sistemu horizontalne organizacije vlasti može da se uoči posmatranjem načina organizacije vlasti ukazujući time na principe podele vlasti (*separation of powers*), jedinstva vlasti (*unity of powers*) ili institucionalne ravnoteže (*institutional balance*).

Ukoliko podela vlasti²⁰ postoji, tri funkcije vlasti (izvršna, zakonodavna i sudska) unutar države, odnosno na istom nivou javne vlasti, biće poverene različitim organima, od kojih svaki organ treba da obavlja nadležnosti koje su za njega predviđene i nijedan organ ne sme da se meša u nadležnosti drugih organa.²¹ Zbog sveobuhvatnije analize, princip podele vlasti (na tri funkcije) treba posmatrati sa drugim principima koji „funkcionišu kako odvojeno tako i zajedno, kao merila institucionalne legitimnosti“.²² Prvi je princip federalizma (*federalism principle*) koji svedoči o vertikalnoj podeli vlasti između savezne države i federalnih jedinica.²³ Ovaj princip se, zajedno sa principom

odnosu na opštepoznate sisteme, a ne da takav sistem, iako je malo verovatno, pre toga nije postojao u nekom drugom ustavnom poretku.

19 Navedeni kriterijumi su osmišljeni za potrebe ovoga rada.

20 Jedan od mislioca kome se pridaje zasluga za rađanje ideje o podeli vlasti jeste Džon Lok (John Locke), iako je on zapravo teoretičar društvenog ugovora i nije se suštinski posebno bavio podelom vlasti. Videti Locke, J., (1690) 1988, *Second Treatise of Government*, Cambridge, Cambridge University Press; Zaslugu za neposrednije ideje o potrebi podele vlasti dugujemo Monteskeju (Montesquieu). Videti Montesquieu, C., (1748) 1949, *The Spirit of Laws*, New York, Hafner Publishing Company.

21 Ovo bi bila „čista“ definicija. Za više videti Vile, M. J. C., 1967, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund.

22 Waldron, J., 2013, Separation Of Powers In Thought And Practice?, *Boston College Law Review*, Vol. 54, No. 2, p. 438.

23 Džeremi Voldron (Jeremy Waldron) spominje i princip dvodomnosti (*bicameralism principle*), pri čemu su domovi ravnopravni prilikom donošenja zakona. *Ibid*.

teritorijalne decentralizacije,²⁴ dovodi u vezu sa sistemom vertikalne organizacije vlasti.²⁵ Iako pojam vertikalne organizacije vlasti upućuje na oblik državnog uređenja kao i na (ne)postojanje više nivoa javnih vlasti u okviru istog poretka,²⁶ a ne na odnos grana vlasti istog nivoa, podela vlasti treba da se posmatra ne samo na horizontalnom već i na vertikalnom nivou²⁷ jer vertikalna organizacija vlasti može da utiče na odnos snaga grana vlasti u horizontalnom smislu.²⁸ Drugi je princip raspodele moći (*division of power*),²⁹ koji se odnosi i na raspodelu nadležnosti u okviru jednog organa odnosno jedne grane vlasti kako bi se sprečila koncentracija moći „u rukama jedne osobe ili grupe“.³⁰ Na kraju, treći je princip kočnice i ravnoteže (*checks and balances*) koji ukazuje na neophodnost postojanja mehanizma međusobne kontrole organa vlasti kako bi se svaka vlast pridržavala svojih ovlašćenja.³¹

Uprkos terminološkom upućivanju na jedinstveni princip, princip podela vlasti na tri funkcije se različito manifestuje u zavisnosti od sistema dovodeći do razlikovanja gipke podela vlasti (u kojoj podela vlasti nije dosledno sprovedena jer izvršna vlast, po pravilu, proizilazi iz zakonodavne vlasti i njoj

- 24 Reč je o prenosu državne vlasti na druge niže nivoe javnih vlasti kao što su pokrajine i jedinice lokalne samouprave.
- 25 Videti, na primer, Vasović, V., 2008, str. 87–88; Vertikalni nivo organizacije vlasti nekim autorima je toliko značajan da određene političke sisteme imenuju imajući u vidu vertikalno uređenje – na primer, španska regionalna država. Videti Vasović, V., 2012, *Savremene demokratije II*, Beograd, Službeni glasnik, str. 17–100.
- 26 I ne odnosi se samo na sisteme u kojima postoji podela vlasti na tri funkcije.
- 27 Iako je ideja o konceptu podela vlasti nastala u vezi sa podelom vlasti na horizontalnom nivou, postoji i drugi aspekt ovog koncepta koji se odnosi na vertikalnu podelu vlasti. Vertikalna podela vlasti se razlikuje od horizontalne, ali raspodela vlasti unutar političke zajednice ostaje njihova zajednička karakteristika. Videti Popović, D., 2019, p. 15.
- 28 Na primer, ako činjenica da je reč o federalnoj državi utiče na različite nadležnosti dva doma saveznog parlamenta u odnosu na druge grane vlasti istog nivoa.
- 29 Ukoliko se krene od drugih kriterijuma, princip *division of powers* se može dovesti u vezu i sa vertikalnom podelom vlasti. Međutim, budući da princip federalizma i princip decentralizacije ukazuju na postojanje vertikalne podela vlasti, a da ne postoji drugi adekvatan termin koji bi ukazao na potrebu raspodele nadležnosti, Voldronovo određenje raspodele moći će biti prihvaćeno u ovom radu; O postojanju dva oblika raspodele vlasti – najpre na dva nivoa (*federalism*) pa zatim između više grana vlasti (*separation of powers*) videti LaGory, D. G., 1987, *Federalism, Separation of Powers, and Individual Liberties*, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 40, No. 6, p. 1355.
- 30 Waldron, J., 2013, pp. 438–443.
- 31 Voldron ističe da je reč o „kišobran terminu” koji se u Ustavu Sjedinjenih Američkih Država može pronaći u mehanizmima: suspenzivnog veta Predsednika, savetodavne i uloge davanja saglasnosti Senata u odnosu na neka ovlašćenja Predsednika kao i ocene ustavnosti. *Ibid*, pp. 438–439; Videti i Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., (1787–1788) 2021, *The Federalist Papers*, Online, Global Grey Ebooks, posebno spis br. 51.

je odgovorna) karakteristične za parlamentarni sistem i rigidne podele vlasti karakteristične za predsednički sistem. Sledi jedna napomena. Ne postoji, ili je malo verovatan, sistem vlasti u kome nijedna nadležnost izvršne vlasti ne zadire u nadležnost zakonodavne vlasti i obrnuto. Da bi se radilo o rigidnoj podeli vlasti, bitno je da mešanje u drugu granu vlasti bude iste prirode kao priroda organa koji se meša – da se izvršni organ meša u zakonodavne nadležnosti izvršnim ovlašćenjem, ili da barem mešanje nema karakter grane vlasti u koju se meša.

Nasuprot principu podele vlasti, javlja se princip jedinstva vlasti. Iako nije jednostavno ubediti savremene teoretičare da sistem u kome postoji jedinstvo vlasti, a ne njena podela, u perspektivi može biti demokratski, neki autori ističu razliku između demokratskog jedinstva vlasti koje postoji u skupštinskom sistemu i nedemokratskog jedinstva vlasti koje dovode u vezu sa autoritarnim sistemima.³² U kontekstu (takozvanog) demokratskog jedinstva, vodeća ideja jeste insistiranje na potrebi da se vlast, koja je jedna, ne raslojava tako što će se funkcionalno deliti, posebno ne onim organima čija je demokratska legitimnost manja od one koju ima predstavničko telo. Nije neophodno da sve funkcije vlasti pripadaju zakonodavnom organu, iako bi to bio idealno-tipski skupštinski sistem u kome vlada princip apsolutnog jedinstva vlasti. U savremenim sistemima zamislivo je razmatrati jedino relativno jedinstvo vlasti kada osim najvišeg organa vlasti i drugi organi vrše neke funkcije vlasti ali im nije obezbeđena samostalnost.³³ Na osnovu navedenog, govoriti o (demokratskom) jedinstvu vlasti znači govoriti o „sjedinjavanju, u većem ili manjem obimu, svih funkcija vlasti u rukama demokratskog predstavničkog tela ... podrazumevajući pod time i široka ovlašćenja prema drugim organima koji vrše određene funkcije u ime i za skupštinu“.³⁴

Za razliku od principa podele vlasti i principa jedinstva vlasti, udeo-no vršenje vlasti (*power sharing*)³⁵ nije opšteprihvaćeno u kontekstu načina organizacije vlasti. Jedan od razloga pružanja otpora njegovom prihvatanju jeste

32 Bez obzira na to da li je demokratsko ili nedemokratsko, jedinstvo vlasti se uvek posmatra kao „jedan oblik organizacije vršenja vlasti“ i kao takvo se razlikuje od totalitarizma koji predstavlja širok zahvat „državne intervencije“. Stjepanović, N., 1953, str. 129; Međutim, ispostavlja se da je nepotrebno razlikovati sisteme kao i principe vlasti na liniji autokratsko-demokratsko, jer nema garancije da je svaki primer takozvanog demokratskog jedinstva zapravo demokratski. Takva ocena se može doneti isključivo proučavanjem funkcionisanja jednog sistema.

33 Marković, R., 2016, str. 184.

34 Nikolić, P., 1972, str. 663.

35 Prevod preuzet iz Milosavljević, B., Popović, D., 2017, str. 200; Prevod „deljenje vlasti“ treba izbegavati jer bi stvorio zabluđu da je reč o jednom od principa podele vlasti.

tendencija nekih autora da udeono vršenje vlasti smatraju političkim sistemom koji se odnosi na širi pojam od organizacije vlasti, oblika vlasti ili političkog režima.³⁶ Drugi razlog može biti stanovište da udeono vršenje vlasti jednako može da opstane u kohabitaciji sa principima podele ili jedinstva vlasti.³⁷ Ne potpuno odnosno ne isključivo iz prethodno navedenih razloga, i u ovom radu će se zastupati stav da udeono vršenje vlasti ne predstavlja način organizacije vlasti. Neretko autori opisuju udeono vršenje vlasti kao (dodatno) raslojavanje vlasti, pri čemu se vlast deli ne samo prema funkcijama već se bitnim političkim ili društvenim segmentima garantuje određen udeo u vršenju vlasti u ključnim organima.³⁸ Možemo zaključiti da je reč o ublažavanju ili modifikovanju postojećeg načina organizacije vlasti koji zadržava postavke na kojima je organizovan. Konačno, način organizacije vlasti jednog sistema treba jasno da se razlikuje od njegove glavne karakteristike budući da je reč o dva odvojena kriterijuma. Kako će se kasnije u ovom radu uvideti, udeono vršenje vlasti se suštinski svodi na takozvani konsocijativni sistem.³⁹ Alternativno, možemo reći da je udeono vršenje vlasti posledica primene konsocijativnih elemenata postojećeg sistema.⁴⁰ Suprotno prethodno navedenom, način organizacije vlasti ne može biti posledica već polazno načelo koje uslovljava prirodu odnosa između različitih organa vlasti istog nivoa.

Svaki ustavni poredak⁴¹ ima sistem prema kome se organizuju različite grane vlasti. U nadnacionalnom sistemu, kakav je sistem Evropske unije,

36 Videti Trzcieński, K., 2018, What Is Power Sharing? Consociationalism, Centripetalism, And Hybrid Power Sharing, *Studia Polityczne*, Vol. 46, No. 3, p. 14.

37 Najčešće se dovodi u vezu sa podelom vlasti, ali moguće je zamisliti udeono vršenje vlasti i u kontekstu jedinstva vlasti – u okviru izvršnog organa, poput švajcarskog primera o kome će kasnije biti reči.

38 Milosavljević, B., Popović, D., 2017, str. 200.

39 Konsocijacija ne predstavlja sistem organizacije vlasti. Prethodna tvrdnja se ne nadovezuje na stanovište da udeono vršenje vlasti ne možemo smatrati načinom organizacije vlasti – jer sistem ne mora biti zasnovan na originalnom načinu organizacije vlasti. Reč je o modelu postojećih sistema odnosno o obliku tih sistema budući da konsocijativni elementi ne stvaraju novu glavnu i preobražajnu karakteristiku već pokušavaju da ublaže posledice većinskog načina odlučivanja, u užem, i većinskog izbornog sistema, u širem smislu. Videti više u Beširević, V. et al., *Ustavno pravo*, u pripremi (citirano u dogovoru sa autorima).

40 Zbog toga se konsocijativni režim najčešće definiše u odnosu na ishode koje želi da postigne. Lacey, J., Stojanović, N., Consociationalism, in: Bellamy, R., King, J., (eds.), 2025, *The Cambridge Handbook of Constitutional Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 573.

41 O tome da Evropska Unija ima ustav videti Beširević, V., 2013, Ustav bez demosa – zašto Evropska unija ipak ima Ustav, *Pravni zapisi*, god. 4, br. 1, str. 27–61.

važi princip institucionalne ravnoteže koji podseća na princip podele vlasti a shvata se kao njegova alternativa. Princip institucionalne ravnoteže zasnovan je na načelu poverenih ovlašćenja⁴² i podrazumeva da „svaka institucija koristi svoja ovlašćenja poštujući ovlašćenja drugih“.⁴³ Uprkos činjenici da je reč o izvandržavnom sistemu, treba razmotriti mogućnost da je princip institucionalne ravnoteže prvi kriterijum koji može biti ispunjen kada je reč o sistemu koji je predmet ovog rada. Sistem horizontalne organizacije vlasti, a samim tim i specifičan odnos između grana vlasti, ne postoji samo na državnom već na svakom nivou javne vlasti. Naziv „nacionalni“ sistem je skovan jer je uočen na nivou Evropske unije, ali nema razloga da se znanje koje o njemu imamo ne iskoristi ukoliko se primeti da je sličan način organizacije vlasti postojao i na državnom nivou.

2.2. DRUGI KRITERIJUM: ORIGINALNOST I PREOBRAŽAJNA MOĆ GLAVNE KARAKTERISTIKE SISTEMA

Način organizacije vlasti je neophodan element da bi se organizovao bilo koji sistem horizontalne organizacije vlasti ali ne mora biti originalan da bismo zaključili da je stvoren samostalan sistem. Princip podele vlasti postoji, u specifičnim oblicima, i u parlamentarnom (kao i u polupredsedničkom sistemu) i u predsedničkom sistemu i nije kriterijum njihovog raspoznavanja. Ukoliko se prethodna tvrdnja primeni na princip jedinstva vlasti, to bi značilo da relativno jedinstvo vlasti postoji i u skupštinskom sistemu, ali da može biti primenjeno i u nekom novom sistemu. Da bi se uočila razlika između dva sistema koja primenjuju isti način organizacije vlasti kao i da bi se uspešno uočila samostalnost jednog sistema, neophodno je utvrditi da je sistem utemeljen na originalnoj glavnoj karakteristici koja ima stvaralačku⁴⁴ odnosno preobražajnu moć da jedan sistem stvori odnosno transformiše. Drugim rečima, samostalnost nije moguća ukoliko sistem predstavlja samo oblik (varijantu, tip, model) jednog sistema horizontalne organizacije vlasti odnosno ukoliko predstavlja spoj glavnih karakteristika više sistema.

42 „Svaka institucija deluje u granicama ovlašćenja koja su joj dodeljena ovim Ugovorima, u skladu sa postupcima, uslovima i ciljevima predviđenim u njima“. Ugovor o Evropskoj uniji, *Službeni list Evropske unije*, C 202/13, čl. 13(2).

43 Ustanovljen u praksi Suda pravde EU. Videti C-70/88, *European Parliament v. Council of the European Communities*, ECLI:EU:C:1990:217, para. 22.

44 U kontekstu ovog rada se neće koristiti izraz „stvaralačka“ moć jer „preobražajna“ moć jasnije ukazuje na njegov predmet – jedan sistem je potencijalno transformisan u drugi. Termin stvaralačka moć bi bio podoban da ukaže na stvaranje samostalnog sistema koji nije transformacija postojećeg, ukoliko je danas tako nešto moguće zamisliti.

Oblik određenog sistema horizontalne organizacije vlasti, uprkos postojanju novina, zadržava glavnu karakteristiku izvornog sistema s obzirom na to da novine nemaju kapacitet da umanje značaj glavne karakteristike. Na primer, polupredsednički sistem,⁴⁵ iako ne misle svi tako,⁴⁶ odnosno iako neki negiraju postojanje polupredsedničkog sistema,⁴⁷ predstavlja oblik parlamentarnog sistema budući da je glavna karakteristika ovog sistema zadržana i ni u kom slučaju nije ugrožena specifičnim položajem šefa države. Takođe, parlamentarni oblici kao što su britanski vestminsterski model koji karakteriše „simbioza“ izvršne i zakonodavne vlasti⁴⁸ i nemački racionalizovani parlamentarizam koji predviđa mehanizam „konstruktivnog glasa poverenja“ s ciljem otežavanja lakog obaranja izvršne vlasti⁴⁹ su u teoriji nesporni, dok postojanje takozvanog frakturalnog parlamentarizama⁵⁰ ostaje upitno jer činjenica da su vlade nestabilne ne treba da bude kriterijum određivanja oblika parlamentarnog sistema. Kada je reč o oblicima predsedničkog sistema, najčešće se razlikuju u odnosu na pitanje da li predsednik ima zakonodavnu inicijativu ili ne.⁵¹ Zbog

45 Specifična karakteristika polupredsedničkog sistema je pripisivanje neposredno izabranom šefu države šireg obima ovlašćenja od onog koji pripada šefu države u klasičnom parlamentarnom sistemu.

46 Neki autori izričito negiraju da je polupredsednički sistem varijanta parlamentarnog ističući da bi tim pogrešnim podvođenjem sve što nije predsednički predstavljalo parlamentarni sistem. Videti Veser, E., 1997, Semi-Presidentialism-Duverger's Concept – A New Political System model, *Journal for Humanities and Social Sciences*, Vol. 11, No. 1, p. 55; Zastupljeno je i mišljenje da je reč o sistemu koji neprestano oscilira. Kako je istakao Žorž Vedel (Georges Vedel), polupredsednički sistem, ukoliko bi mogao da postoji u Francuskoj, zapravo ne bi bio sinteza parlamentarnog i predsedničkog sistema, već naizmenično smenjivanje predsedničkih i parlamentarnih faza. Navedeno prema Duverger, M., 1980, A new political system model: Semi-presidential government, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, p. 186. Čini se da je prethodni zaključak posledica pogrešnog izjednačavanja sistema organizacije vlasti i njegovog funkcionisanja.

47 Pojedini autori smatraju da koncept polupredsedničkog sistema treba odbaciti u korist sledećeg: predsednički sistemi, parlamentarni sistemi sa predsedničkom dominacijom, parlamentarni sistemi sa predsedničkom korektivnom ulogom i parlamentarni sistemi sa ceremonijalnim predsednicima. Videti Siaroff, A., 2003, Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3, p. 309.

48 Videti Vasović, V., 2008, str. 101, 336–361.

49 *Ibid*, str. 617–641.

50 *Ibid*, str. 101.

51 Zbog principa rigidne podele vlasti, Predsednik Sjedinjenih Američkih Država takvo ovlašćenje nema. Videti Ustav Sjedinjenih Američkih Država, (<https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>, 2. 3. 2025); Međutim, u brazilskom sistemu Predsednik u određenom obimu, za neke oblasti čak i isključivo, tako ovlašćenje ima. Videti čl. 61. Ustava Savezne Republike Brazila iz 1988. godine, *Diário*

toga se uloga predsjednika u američkom sistemu smatra „reaktivnom“, a u brazilskom sistemu „proaktivnom“.⁵² Za razliku od prethodna dva sistema, o oblicima skupštinskog sistema⁵³ se nije mnogo pisalo. U tom pogledu, o njihovom teorijskom postojanju posredno svedoče tvrdnje da jedan skupštinski sistem ne mora biti čist budući da, uprkos određivanju najvišeg organa vlasti, postoje i izvršni organi koji nisu tipična izvršna tela skupštine.⁵⁴ Najzad, osim postojanja oblika jednog sistema, klasifikacija se dodatno usložnjava ukoliko se prihvati mogućnost da svaki oblik jednog sistema može da ima svoje varijante.⁵⁵

Na osnovu prethodnih primera može se zaključiti da oblici jednog sistema nastaju kada se promeni način izbora jednog organa odnosno kada mu se pridodaju nove nadležnosti, kada se uvede dodatna odgovornost odnosno obaveza jednog organa ili kada se modifikuje princip podele vlasti odnosno drugi način organizacije vlasti, a sve pod uslovom da se ne ugrožava glavna karakteristika sistema.

Osim oblika jednog sistema, teorija prepoznaje mešovite i hibridne sisteme. Oblik jednog sistema predstavlja ublažavanje ili zaoštavanje sporednih ili glavnih karakteristika koje ni u svojim novim oblicima nisu kadre da transformišu sistem u neki novi i samostalni. Mešoviti sistemi bili bi, uslovno rečeno, samostalniji od oblika jednog sistema ali oni ne bi uveli originalnu glavnu karakteristiku koja bi sistem učinila samostalnim. U teoriji je uobičajeno da se pojam „mešoviti“ sistem koristi za sisteme koji sadrže elemente više sistema.⁵⁶ Takvo shvatanje nije održivo jer je za mešoviti sistem presudno da predstavlja spoj glavnih karakteristika više sistema, a ne bilo kojih elemenata - u ovom drugom slučaju je zapravo reč o oblicima jednog sistema. Dakle, mešoviti si-

Oficial da União, CRFB/1988, Nos. 1/1992, 64/2010, 1/1994, 6/1994; Da bi se radilo o predsedničkom sistemu, nije presudno da je rigidna podela vlasti dosledno primenjena, već da izvršna vlast nije podeljena između više organa.

52 Colomer, J. M., Negretto, G. L., 2005, Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?, *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, p. 76.

53 Pojedini autori konstatuju da je sistem prema Ustavu iz 1974. godine „specifična varijanta skupštinskog sistema“. Videti Bartulović, Ž., Rapajić, M., 2025, str. 389.

54 U tom pravcu videti Marković, G., 2017, Novelties of the Soviet Constitutionalism: The Principle of Unity of Powers, *International Critical Thought*, Vol. 7, No. 3, Special Issue: The 100th Anniversary of the October Revolution, pp. 345–363.

55 Moris Diverže (Maurice Duverger) ističe da polupredsednički sistem (iako ga ne smatra oblikom parlamentarnog sistema) ima svoje oblike: predsednik je u praksi figura bez stvarne moći; on je svemoćan; ili deli vlast sa premijerom. Videti Duverger, M., 1980, pp. 167–177.

56 Videti, na primer, Marković, R., 2016, str. 203–205.

stem bi podjednako mogao da bude i jedan i drugi sistem, u istoj meri u kojoj nije nijedan od ta dva sistema.

Hibridni sistem, uzimajući u obzir primere koje razni autori nude, najčešće je shvaćen kao nadgradnja jednog sistema koji dobija sporedne karakteristike i nekog drugog sistema, odnosno shvata se kao kombinacija elemenata više sistema koju je teško klasifikovati.⁵⁷ Kao primer hibridnog sistema se, između ostalih, navodi poluparlamentarni sistem, čija je karakteristika uspostavljanje delimične zavisnosti izvršne vlasti od poverenja zakonodavnog tela, jer je samo deo zakonodavnog tela ovlašćen za pružanje (ne)poverenja izvršnoj vlasti.⁵⁸ Prethodno navedeni naziv sistema je ustanovljen po uzoru na polupredsednički sistem u kome samo deo izvršne vlasti zavisi od poverenja zakonodavnog tela. Iz istog razloga iz kog polupredsednički sistem ne može biti hibridni sistem, to ne može biti ni poluparlamentarni budući da je reč o obliku koji egzistira u parlamentarnom sistemu. Ispostavlja se, najzad, da je hibridni sistem zapravo oblik jednog sistema, a poteškoće u vezi sa njegovim klasifikovanjem stvara nedovoljno razumevanje značaja originalne glavne karakteristike.⁵⁹

57 Najčešće je u teoriji reč o kombinaciji elemenata predsedničkog i parlamentarnog sistema. Videti, na primer, Carey, J. M., Micozzi, J. P., *Presidential, Parliamentary, and Hybrid Forms of Government*, in: Ménard, C., Shirley, M. M., (eds.), 2025, *Handbook of New Institutional Economics*, Cham, Springer, p. 131; Pojedini autori ističu da je polupredsednički sistem „hibrid“. Videti Vasović, V., 2008, str. 102.

58 Videti Ganghof, S., 2018, A new political system model: Semi-parliamentary government, *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 2, p. 264.

59 Stav da je sistem stvoren uvođenjem Predsedništva SFRJ „hibridni sistem“ ne može da se prihvatiti. O takvoj tvrdnji postojanja hibridnog sistema videti Marković, G., 2025, str. 336, 361. Pogrešan je argument da su u ovom sistemu zastupljeni element polupredsedničkog sistema (koji zapravo i nije samostalni sistem, o čemu je bilo reči u ovom radu) u vidu jakog šefa države i element „ravnoteže i uzajamnog ograničavanja zakonodavne i izvršne vlasti“ svojstven principu podele vlasti odnosno parlamentarnom sistemu i da u kombinaciji sa skupštinskim elementima daju hibridni sistem. Videti *ibid.*, str. 348–349, 353. i 357–358. Prvo, ne može se sabiranjem elemenata različitih sistema vršiti klasifikacija bilo kog sistema i shodno tome donositi zaključak o hibridnom karakteru. Zaključak treba da se donese analiziranjem kategorija. Možemo diskutovati, bilo bi poželjno, o kriterijumima koji su osmišljeni za potrebe ovog rada, ali ne možemo diskutovati o deskriptivnom zaključku da tri elementa prostim sabiranjem stvaraju bilo koji sistem. Drugo, čak i prosto sabiranje različitih elemenata podrazumeva da se barem opredelimo za element koji zaista postoji u nekom sistemu. U pogledu rečenog, ne može se mogućnost Saveznog izvršnog veća da postavi pitanje svog poverenja (ili da mu se izglasa nepoverenje) pred Skupštinom SFRJ, koja nije praćena mogućnošću da Savezno izvršno veće, neposredno ili posredno, raspusti Skupštinu SFRJ, tretirati kao element koji je pozajmljen iz parlamentarnog sistema – jer u parlamentarnom sistemu postoji teža i protivteža između izvršne i zakonodavne vlasti. Ustav iz 1974. ne predviđa ni posledicu da se Skupština SFRJ raspušta po sili zakona ukoliko nakon određenog vremena od neizglasavanja poverenja ne bude izabrano novo Savezno

3. PREDSEDNIŠTVO SFRJ NA OBODIMA SKUPŠTINSKOG SISTEMA?

3.1. OPŠTE NAPOMENE O PREDSEDNIŠTVU SFRJ

Zbog sumnje da inokosni šef države, koji bi nasledio doživotnog šefa države, može da se odupre zloupotrebi i preteranoj koncentraciji vlasti uvedeno je Predsedništvo SFRJ, kolektivni šef države, kako bi onemogućio „nacionalnu majorizaciju ili ličnu aktivizaciju moći“. ⁶⁰ S obzirom na to da ovo nije rad o Predsedništvu SFRJ već o njegovom doprinosu transformaciji sistema, na ovom mestu će se ukratko predstaviti njegov sastav, način izbora i opšta nadležnost, dok ćemo se ovlašćenjima značajnim za pitanje stvaranja novog sistema baviti detaljnije u nastavku ovog rada.

Članove Predsedništva SFRJ birale su skupštine republika i autonomnih pokrajina, na pet godina ⁶¹ a Skupština SFRJ je samo proglašavala njihov izbor. ⁶² Kada je reč o broju članova, prema Ustavu iz 1974. Predsedništvo SFRJ je imalo devetoro članova i to po jednog člana iz republika i autonomnih pokrajina kao i predsednika Saveza komunista Jugoslavije, koji je član po položaju, za razliku od preostalih osam članova. ⁶³ Ovakav sastav je uži od onog predviđenog ustavnim amandmanom XXXVI. ⁶⁴ U pogledu opštih nadležnosti, kolektivni šef države je predstavljao SFRJ u zemlji i inostranstvu a određen je i kao „najviši organ rukovođenja i komandovanja“ oružanim snagama „u ratu i miru“. ⁶⁵

Budući da je prema Ustavu iz 1974. godine (kao i prema ustavnom amandmanu iz 1971) pored Predsedništva SFRJ postojao i Predsednik Republike, na specifičan način je propisan odnos ova dva organa. Uređenje njihovog međuodnosa je bilo neophodno jer bi usled „ćutanja“ ustava o tom pitanju postojali istovremeno i inokosni i kolektivni šef države. Ustav iz 1974. je predviđao širok delokrug ovlašćenja namenjen Predsedništvu SFRJ, ali su neka bila

izvršno veće. Takavu posledicu, ukoliko ne bude u roku izabrana nova Vlada, predviđa Ustav Republike Srbije, čl. 131, st. 4.

60 Nikolić, K., Petrović, V., 2011, *Od mira do rata: Dokumenta Predsedništva SFRJ*, tom I, Beograd, Institut za savremenu istoriju, Fond za humanitarno pravo, str. 12.

61 Čl. 324, st. 1. Ustava iz 1974. Dok su skupštinski delegati birani na četiri godine, pa bi se moglo tvrditi da je i duži mandat Predsedništva SFRJ dokaz njegove moći. Videti Nikolić, P., 1971, str. 227; Međutim, ne primećuje se zbog čega je dužina mandata u ovom slučaju presudna kao što bi to mogla biti, na primer, u parlamentarnom sistemu.

62 Čl. 322, st. 1. Ustava iz 1974.

63 Čl. 321. Ustava iz 1974.

64 Više o sastavu Predsedništva SFRJ videti Nikolić, K., Petrović, V., 2011, str. 10–16.

65 Videti čl. 313, st. 1–3. Ustava iz 1974.

sa odložnim uslovom. Od donošenja ovog ustava do (biološkog) kraja mandata neograničenog trajanja Predsednika Republike, određena ovlašćenja Predsedništva SFRJ su bila suštinski suspendovana do nastupanja uslova – a to je prestanak mandata Predsednika Republike. Nakon prestanka mandata predsedniku bez ograničenja trajanja mandata, Predsedništvo SFRJ je počelo da deluje u punom obimu svojih nadležnosti.⁶⁶

Zbog prethodno navedenog, pitanje doprinosa Predsedništva SFRJ promeni sistema horizontalne organizacije vlasti se komplikuje jer treba ispitati da li se sistem promenio ne samo donošenjem Ustava iz 1974. godine (kao rezultat procesa započetog donošenjem ustavnih amandmana iz 1971) već i 1980. godine. Da bi se odgovorilo na prethodno pitanje, treba uzeti u obzir da je i Predsednik Republike deo Predsedništva SFRJ, preciznije on je Predsednik Predsedništva SFRJ.⁶⁷ Činjenica da je do određenog trenutka postojala unutrašnja podela nadležnosti između Predsedništva SFRJ i Predsednika Republike ne svedoči o novoj promeni sistema u trenutku kada su ustavne odredbe o Predsedniku Republike postale bespredmetne, budući da ukupan obim nadležnosti ovog kolektivnog organa nije promenjen.

3.2. SKUPŠTINSKI SISTEM

Za razliku od ostalih sistema, teorijska razmatranja skupštinske organizacije vlasti su relativno retka i svode se na princip takozvanog demokratiskog jedinstva vlasti o kome je bilo reči na početku ovog rada. Nedovoljno poznavanje teorijskih postavki skupštinskog sistema⁶⁸ je posledica njegove retke primene i to uglavnom u trenucima revolucija, društvenih kriza i promena. Budući da velika društvena i politička promena zahteva novu vrstu legitimizacije, nema ničega neuobičajenog u opredeljenju sistema organizacije vlasti da ideološki oslonac potraži u narodnoj suverenosti i narodnoj volji, a da funkcioniše na osnovu ustavnog okvira koji dodeljuje, izričito ili prećutno, vrhovnu vlast predstavničkom organu.

Idealno-tipski, skupštinski sistem bi podrazumevao (apsolutno) jedinstvo tri funkcije vlasti koje vrši predstavničko telo, čineći istovremeno sve druge organe pomoćnim. Izvršna vlast bi pripadala skupštini, a izvršno telo koja

66 Reč je o skoro svim bitnijim nadležnostima. Videti čl. 335–345. i čl. 328, st. 6. Ustava iz 1974.

67 Čl. 335, st. 2. Ustava iz 1974.

68 O tome videti Kašić, B., 1978, Problemi istraživanja skupštinskog sistema u SFRJ, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 10, br. 3, str. 71–72, 81–86.

bi ona osnivala bi bilo „izvođač tuđe volje“,⁶⁹ odnosno volje skupštine. Drugim rečima, u skupštinskom sistemu skupština izvršnom organu „izdaje naloge u polju same izvršne vlasti“. ⁷⁰ Međutim, teorija skupštinskog sistema je radikalnija od samih ustava koji normiraju skupštinski sistem, te tipični primeri skupštinskog sistema ne samo da se pretežno oslanjaju na relativno jedinstvo vlasti nego neretko izričito i ne proglašavaju skupštinu najvišim organom niti druge organe izričito određuju kao pomoćne. U pogledu prethodno navedenog, francuski i sovjetski primeri ukazuju na dva pristupa normiranja skupštinskog sistema.

Temelji skupštinskog sistema, u teoriji prepoznatljiv i pod nazivom „konventski sistem“, ⁷¹ postavljeni su Ustavom Francuske iz 1793. godine. ⁷² Da je zakonodavno telo najviši organ vlasti, proizilazilo je iz odnosa narodne skupštine i Izvršnog saveta, budući da je Izvršni savet izvršna ovlašćenja trebalo da obavlja za račun i u ime skupštine. ⁷³ Na specifičan način je uređen i zakonodavni postupak koji u svim fazama isključuje ulogu Izvršnog saveta, ⁷⁴ a posebno je insistirano na ulozi lokalnih skupština koje učestvuju u donošenju zakona jačajući dodatno načela narodne suverenosti i svojevrzne neposredne demokratije. ⁷⁵ Iako je ovaj ustav, proglašivši opšte pravo glasa, smatran „veoma demokratskim“, zaustavljanje apsolutne demokratije dogodilo se donošenjem novog ustava. ⁷⁶ Ustav Francuske iz 1795. godine ⁷⁷ je uveo direktorijalni

69 Marković, R., 2016, str. 205.

70 Milosavljević, B., Popović, D., 2017, str. 211.

71 Naziv potiče od Konventa (*Convention nationale*), ustavotvornog organa, formiranog 1792. godine radi izrade i usvajanja Ustava Francuske iz 1793. godine, prema kojem je bilo predviđeno jednodomno zakonodavno telo. Budući da usled unutrašnjih nemira ali i državnih ratova koje je Francuska vodila taj ustav nikada nije primenjen, Konvent je delovao u vanustavnom okviru sve do 1795. godine.

72 Constitution de l'an I, Assemblée nationale française, (na engleskom jeziku dostupno na: <https://oll.libertyfund.org/pages/1793-french-republic-constitution-of-1793>, 30. 9. 2025).

73 Videti čl. 62–63, 65–67, 71–72. Ustava Francuske iz 1793. Posebno je značajan čl. 65. ovog ustava prema kojem su ovlašćenja Izvršnog saveta ograničena na sprovođenje propisa narodne skupštine, dok je njegov glavni zadatak bio upravljanje organom uprave i nadziranje njenog rada. Očigledno je da Izvršni savet nije imao kapacitet da sam utvrđuje i vodi politiku i da njegova izvršna ovlašćenja nisu mogla da ugroze princip jedinstva vlasti.

74 Nepostojanje zakonodavne inicijative izvršne vlasti se najčešće javlja u predsedničkom sistemu.

75 Videti čl. 53, 56–60. Ustava Francuske iz 1793.

76 Nifterik, G. van, 2007, French Constitutional History, Garden or Graveyard? Some Thoughts on Occasion of Les Grands Discours Parlementaires, *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, No. 3, p. 479.

77 Constitution de l'an III, (izvodi na engleskom dostupni na: <https://revolution.chnm.org/items/show/409>, 30. 9. 2025).

sistem normirajući specifičnosti koje su ublažile ideje tadašnjeg skupštinskog sistema. Odredba ustava koja Direktorijumu poverava izvršnu vlast,⁷⁸ a koja je sadržajnija od odredaba prethodnog ustava o ovlašćenjima Izvršnog saveta, je omogućila jačanje položaja jednog izvršnog organa u odnosu na zakonodavnu vlast. Iako pojedini autori zaključuju da dvodomna skupština nije mogla da vrši ni sudsku ni izvršnu vlast,⁷⁹ ni u ovom ustavu ne postoji mehanizam koji omogućuje Direktorijumu da vrši pritisak na zakonodavno telo te se zbog toga može zaključiti da je direktorijalni sistem granični slučaj skupštinskog sistema.⁸⁰

Drugi primer skupštinskog sistema, koji počinje da se razvija nakon ruske revolucije, predstavlja sovjetski model. Različite okolnosti nastanka francuskog i sovjetskog skupštinskog sistema su uticale i na drugačiji manir ustavnog normiranja, koji je u sovjetskom slučaju direktniji. Francuski ustavi su bili vođeni idejama narodnog suvereniteta (odnosno njegovim balansiranjem prema Ustavu iz 1795) i pravima građana, dok su sovjetski ustavi težili socijalističkoj demokratiji koja nije mogla da se ostvari bez (demokratskog) centralizma, premda je formalno i u sovjetskom sistemu istican značaj narodne volje posredstvom specifičnog pojma (radnog) naroda.⁸¹

Sovjetski skupštinski sistem uveden je Ustavom Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike iz 1918. godine⁸² (u daljem tekstu: Ustav RSFSR iz 1918) predvidevši Sveruski Kongres sovjeta kao „najviši organ vlasti“⁸³ u zemlji, a u periodu između njegovih zasedanja, ulogu najvišeg organa imao je Sveruski Centralni izvršni komitet kao „najviši zakonodavni, izvršni i nadzorni

78 Videti čl. 132. Ustava Francuske iz 1795.

79 Komar, B. M., 1924, *The Federal Constitution of Soviet Russia*, *Columbia Law Review*, Vol. 24, No. 1, p. 40.

80 Pojedini autori ističu da je direktorijalni sistem drugi naziv za skupštinski sistem. Videti Popović, D., 2024, Glas za parlamentarnu republiku, *Analī Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 72, br. 1, str. 109.

81 Posebno videti čl. 1–3. Ustava Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1977, (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г, na engleskom jeziku dostupno na: <https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1977/constitution-ussr-1977.pdf>, 30. 9. 2025).

82 Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принята Постановлением V Всероссийского съезда Советов от 10 июля 1918 года, (na engleskom jeziku dostupno na: <https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1918/article1.htm>, 30. 9. 2025).

83 Čl. 24. Ustava RSFSR iz 1918.

organ“.⁸⁴ Ustavom Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1924. godine⁸⁵ (u daljem tekstu: Ustav SSSR iz 1924) mehanizam jedinstva vlasti je dodatno usložen. Kongres sovjeta određen je kao „vrhovni organ“, dok je između dva zasjedanja ovog organa vrhovnu vlast imao Centralni izvršni komitet.⁸⁶ Imajući u vidu da ni Centralni izvršni komitet nije bio u stalnom zasjedanju, njegov Prezidijum, u trenucima kada nije zasadao nijedan od prethodna dva organa, vršio je funkciju „svojevrsnog saveznog parlamenta u malom“⁸⁷ i predstavljao „vrhovni organ zakonodavne, izvršne i upravne vlasti“.⁸⁸ Jedinstvo vlasti je normativno ojačano i ustavnom odredbom prema kojoj je Savet komesara predstavljao „izvršni i upravni organ“ Centralnog izvršnog komiteta,⁸⁹ a ne vladu koja je samostalan organ vlasti. Logika jedinstva vlasti, kako pojedini autori primećuju, jeste sledeća: prvo, sve funkcije vlasti uvek su primarno koncentrisane u jednom od tri međusobno isključiva organa ovlašćena da vrše vrhovnu vlast i drugo, sva tri navedena organa imaju zakonodavni karakter, te zakonodavna vlast ima prevlast nad, uslovno rečeno, sudskom i izvršnom vlašću.⁹⁰ Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1936. godine⁹¹ (u daljem tekstu: Ustav SSSR iz 1936) predviđa Vrhovni sovjet koji je najviši organ vlasti⁹² i Prezidijum Vrhovnog sovjeta, za koji se isticalo da je, kao kolektivni a ne inokosni šef države, dokaz dosledne primene demokratskih principa u organizaciji najviših državnih organa.⁹³ Demokratski kapacitet ovakvog sistema,

84 Čl. 12. i 31. Ustava RSFSR iz 1918.

85 Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года, (na engleskom jeziku dostupno na: <https://soviethistory.msu.edu/1924-2/union-treaty/union-treaty-texts/first-union-constitution/>, 30. 9. 2025).

86 Čl. 8. Ustava SSSR iz 1924.

87 Komar, B. M., 1924, p. 45.

88 Čl. 29. Ustava SSSR iz 1924.

89 Čl. 37. Ustava SSSR iz 1924.

90 Neposredno viši organ bira niži. Kada viši organ zasada, on u potpunosti, u smislu vršenja nadležnosti, isključuje niži, koji se stapa sa njim budući da članstvo u nižem organu podrazumeva članstvo i u neposredno višem organu. Kada viši organ ne zasada, vrhovna vlast prelazi zajedno sa članstvom iz višeg u niži organ, istovremeno zadržavajući prirodu svojih ovlašćenja, ali ne i obim njihove primene. Videti Komar, B. M., 1924, p. 37.

91 Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята Постановлением VIII Чрезвычайного Всесоюзного съезда Советов СССР 5 декабря 1936 года, (na engleskom jeziku dostupno na: <https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1936/1936-constitution.pdf>, 30. 9. 2025); Ustav iz 1946. je pisan po uzoru na ovaj sovjetski ustav. Videti Nikolić, K., Petrović, V., 2011, str. 9.

92 Čl. 30. Ustava SSSR iz 1936.

93 Karpinski, V., 1951, *The Social and State Structure of the U.S.S.R*, Moscow, Foreign Languages Publishing House, p. 122.

prema mišljenju njegovih pobornika, omogućio je jedinstvo sovjetske države sa narodom budući da nijedna odluka od vitalnog interesa za radni narod ne može da se donese bez njegovog učešća⁹⁴ priznajući ipak i ulogu Komunističke partije kao „centralnog nerva“ društvenih i državnih organizacija⁹⁵ – uloga koja je dodatno olakšala primenu principa jedinstva vlasti.

Skupštinski sistem u Drugoj Jugoslaviji je u velikoj meri sledio način normiranja zastupljen u sovjetskom modelu. Međutim, nijedan pomenući sovjetski ustav se ne preispituje u pogledu sistema koji je uređivao, dok se za Ustav iz 1974, koji takođe sadrži normu koja zakonodavnu vlast smatra vrhovnom, to ne može reći. Da li je skupštinski sistem opstao i nakon uvođenja Predsedništva SFRJ glavno je istraživačko pitanje kojim se ovaj rad bavi. U nastavku će se predstaviti dva stava, jedan u prilog tvrdnji da je sistem i dalje skupštinski, i drugi u prilog tvrdnji da su nadležnosti Predsedništva SFRJ, nespecifične za skupštinski sistem, sposobne da omoguće prelazak granica skupštinskog sistema, a sve u svrhu pravnog osveščivanja da ocena kvalifikacije sistema umnogome zavisi od predznanja koje smo nekritički spremni da prihvatimo, istovremeno zanemarujući činjenicu da čak i ustavne odredbe, koje uređuju sistem nazvan skupštinskim, predviđene u Glavi II Ustava iz 1974, zahtevaju sistemsko tumačenje.

3.2.1. FORMALISTIČKO „ČITANJE“ SKUPŠTINSKOG SISTEMA PREMA USTAVU IZ 1974.

Ustav iz 1946. je skoro dosledno primenio princip relativnog jedinstva vlasti. Mogao bi da se učini kontradiktornim naslov glave VII ovog ustava koji govori o „najvišim saveznim organima državne vlasti“ budući da se u skupštinskom sistemu kao najviši, po pravilu, navodi jedan organ.⁹⁶ Prvi najviši organ je Narodna skupština koja predstavlja „vrhovni organ državne vlasti“ i vrši sva prava koja pripadaju Federaciji „ukoliko Ustavom nisu preneti u nadležnost drugim saveznim organima državne vlasti i državne uprave“.⁹⁷ Drugi najviši organ koji ustav navodi je Prezidijum Narodne skupštine (u daljem tekstu: Prezidijum) koji se može okarakterisati kao „kolektivni šef države sovjetskog tipa“.⁹⁸ Razume se, Prezidijum se može samo uslovno nazvati ko-

94 Chekharin, E., 1977, *The Soviet Political System Under Developed Socialism*, Moscow, Progress Publishers, p. 73.

95 *Ibid*, p. 38.

96 Na primer, i čl. 1. Ustava SSSR iz 1924. koristi množinu „najviši organi“.

97 Čl. 50. Ustava iz 1946.

98 Petrović, M., 1988, Predsedništvo SR Srbije u ustavnim promenama, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu: redovni i tematski broj Ustavne promene u SR Srbiji*, br. 28, str.

lektivnim šefom države jer šef države, kakvog poznajemo u parlamentarnom i predsedničkom sistemu, predstavlja organ izvršne vlasti. Poznat pod nazivom „mala skupština“,⁹⁹ Prezidijum je kao operativni organ (ali u širem smislu nego izvršni organi koji su zamenili Prezidijum) Narodne skupštine između dva zasedanja vršio nadležnosti Narodne skupštine.¹⁰⁰ Jasno je da, uprkos ustavnom rangiranju Prezidijuma kao najvišeg organa, Prezidijum suštinski ne dira u jedinstvo vlasti i ne ugrožava sistem koji ostaje skupštinski. Istina, ukoliko su oba organa najviša, odredba koja navodi da Prezidijum za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini¹⁰¹ ima prizvuk nedoslednosti. Spolja gledano, čini se da ima još nedoslednosti u ovom ustavu među kojima je i činjenica da je Vlada određena kao „najviši izvršni i upravni organ“ državne federalne vlasti koja za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini odnosno Prezidijumu između dva zasedanja Narodne skupštine.¹⁰² Iz predstavljenog se može zaključiti da bi ovo mogao biti granični slučaj skupštinskog sistema (više unutar granice nego na samoj granici) upravo zbog određenja Vlade na ovaj način, ali samo ako se zanemari podatak da se Josip Broz Tito, stvarni nosilac vlasti i generalni sekretar Komunističke partije Jugoslavije, nalazio na poziciji predsednika Vlade.¹⁰³ Zbog toga je logično i određenje Vlade prema Ustavu FNRJ koje ne prati sasvim, u terminološkom smislu, klasični skupštinski sistem, ali u faktičkom smislu ideja je ostvarena – relativno jedinstvo vlasti nije sporno u ovom ustavu.

Prema Ustavnom zakonu o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti iz 1953. godine¹⁰⁴ (u daljem tekstu: Ustavni zakon iz 1953), Savezna narodna skupština je „predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti federacije“.¹⁰⁵ Umesto Prezidijuma uvodi se funkcija Predsednika Republike kao inokosnog šefa države, a funkciju Vlade preuzima Savezno izvršno veće.¹⁰⁶ Pomenute institu-

51.

99 *Ibid.*

100 Videti čl. 74. Ustava iz 1946.

101 Čl. 75. Ustava iz 1946.

102 Čl. 77. Ustava iz 1946; Videti i čl. 64–65. Ustava SSSR od 1936. Savet narodnih komesara je bio određen kao „najviši izvršni i upravni organ državne vlasti“, ali iz ustavnih odredaba se jasno može uočiti da nije reč o nezavisnoj grani vlasti.

103 Nije neobično, iako nije poželjno, da se sistem vlasti uređuje prema meri jedne ličnosti. Od toga je opasnije samo kada je sistem organizovan na jedan način, a funkcioniše na sasvim drugi, prema volji jedne ličnosti.

104 *Službeni list FNRJ*, god. IX, br. 3/53.

105 Čl. 13, st. 1. Ustavnog zakona iz 1953.

106 Prethodni zaključak je samo uslovno tačan budući da novi organi nisu u svemu preuzeli iste nadležnosti organa koji više ne postoji.

cionalne novine su dovele do spajanja (izvršnih) funkcija, budući da se ista ličnost, Josip Broz Tito, sada nalazila i na poziciji Predsednika Republike,¹⁰⁷ koji je predsednik Saveznog izvršnog veća. Uprkos institucionalnom sjedinjavanju izvršnih funkcija, pomenutim izmenama nije bio ugrožen skupštinski sistem, jer su oba novouvedena organa određena kao „izvršni organi“ Savezne narodne skupštine,¹⁰⁸ koja ih bira i razrešava.¹⁰⁹

U Ustavu iz 1963. godine Savezna skupština je ponovo određena kao najviši organ vlasti, u okviru prava i dužnosti federacije.¹¹⁰ Prateći i dalje ideju relativnog jedinstva vlasti, Savezno izvršno veće je predstavljalo organ Savezne skupštine kome se „poverava političko-izvršna funkcija“.¹¹¹ Novina u odnosu na prethodni ustavni akt je izostanak određenja Predsednika Republike kao skupštinskog organa. I prema Ustavu iz 1974. Skupština SFRJ je najviši organ vlasti,¹¹² a Savezno izvršno veće je izvršni organ Skupštine SFRJ.¹¹³ Ono odgovara Skupštini SFRJ za sprovođenje politike i izvršavanje propisa i za usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave na saveznom nivou.¹¹⁴ Naizgled, čini se da nema radikalnih promena u institucionalnom određenju organa koje bi mogle uticati na promenu sistema. Da bi se potvrdio ili opovrgao prethodni zaključak, neophodno je uzeti u obzir i druge odredbe, a posebno one koje se odnose na ovlašćenje Predsedništva SFRJ, s obzirom na to da je isticano da bi se uvođenjem ove institucije stvorio „izuzetno jak centar političke moći i uticaja izvan Skupštine a na Skupštinu“.¹¹⁵ Zbog čega bi prethodna tvrdnja mogla biti osnovana?

3.2.2. KRITIČKO „ČITANJE“ (NE)SKUPŠTINSKOG SISTEMA PREMA USTAVU IZ 1974?

Odavno je primećeno da karakteristike kao što su raspuštanje zakonodavnog tela koje inicira neki drugi organ, kolektivna ostavka izvršnog organa,¹¹⁶ procedura rešavanja spora između skupštine i Predsedništva SFRJ, način izbora Predsedništva SFRJ¹¹⁷ nisu u duhu skupštinskog sistema. Ima-

107 Koji se bira iz reda članova Savezne narodne skupštine. Član 74, stav 1. Ustavnog zakona iz 1953.

108 Videti deo B i čl. 72. Ustavnog zakona iz 1953.

109 Čl. 15, st. 1, tač. 2–3. Ustavnog zakona iz 1953.

110 Čl. 163, st. 1. Ustava iz 1963.

111 Čl. 225, st. 1. Ustava iz 1963.

112 Čl. 282, st. 1. Ustava iz 1974.

113 Čl. 346, st. 1. Ustava iz 1974.

114 Čl. 346, st. 2. Ustava iz 1974.

115 Nikolić, P., 1971, str. 226.

116 Nikolić, P., 1972, str. 663.

117 Nikolić, P., 1971, str. 226–227.

jući to u vidu, treba, sa izvesnošću, utvrditi da li svaka nova karakteristika koja nije svojstvena skupštinskom sistemu vodi ka samostalnom sistemu organizacije vlasti ili samo ka novom obliku skupštinskog sistema. Da bi se doneo zaključak, treba najpre (pre)ispitati da li je glavna karakteristika jugoslovenskog skupštinskog sistema – određenje skupštine kao najvišeg organa – u suštinskom (a ne u formalnom) smislu opstala u sistemu stvorenom uvođenjem Predsedništva SFRJ.

Određene novine, nespecifične za skupštinski sistem, postojale su i u Ustavu iz 1963, a skoro niko, sa razlogom, ne dovodi u pitanje postojanje skupštinskog sistema. U idealno-tipskom skupštinskom sistemu, pitanje kolektivne ostavke izvršnog organa je nezamislivo jer izvršni organ (skupštine) ima toliko „slabe“ nadležnosti da nema sposobnost ni da odluči da ih više ne može vršiti. Suprotno ideji idealnog skupštinskog sistema, Ustavom iz 1963. je bila predviđena mogućnost kolektivne ostavke,¹¹⁸ kao i Ustavom iz 1974.¹¹⁹ Osim toga, nije specifično za skupštinski sistem da neki drugi organ može da utiče na izvršne organe najvišeg organa vlasti. Odredbama Ustava iz 1963. Predsednik Republike može sazvati sednicu Saveznog izvršnog veća¹²⁰ i staviti pitanja na dnevni red predstojeće sednice kojom će i predsedavati.¹²¹ Slično ovlašćenje ima Predsedništvo SFRJ prema Ustavu iz 1974.¹²² Pored navedenih nespecifičnosti, oba ustava daju ovlašćenje Predsedniku Republike¹²³ odnosno Predsedništvu SFRJ¹²⁴ da zadrži od izvršenja akte Saveznog izvršnog veća dok nadležno skupštinsko veće ne odluči o spornom pitanju. Ustav iz 1974. godine (po uzoru na ustavni amandman XXXVI) ide korak dalje omogućujući Predsedništvu SFRJ da, u okviru svojih nadležnosti, postavi pitanje poverenja Save-

118 Čl. 232, st. 3. Ustava iz 1963; Pitanje mogućnosti individualne ostavke je samo načelno postavljeno. Videti čl. 86. Ustava iz 1963; Čl. 227, st. 4. Ustava iz 1963. reguliše situacije koje povlače ostavku celog Saveznog izvršnog veća.

119 Osim kolektivne ostavke predviđeno je i pravo Saveznog izvršnog veća da postavi pitanje svog poverenja (jedan od razloga jeste i njegova procena da ne bi mogao da obezbedi sprovođenje stavova ili predloženih mera Predsedništva SFRJ). Videti čl. 359, st. 2-3. Ustava iz 1974; Pravo na individualnu ostavku izričito je predviđeno čl. 351, st. 3. Ustava iz 1974; Čl. 349, st. 5. Ustava iz 1974. uređuje situacije koje povlače ostavku celog Saveznog izvršnog veća.

120 Direktna veza ova dva organa je izgubljena jer Predsednik Republike nije više predsednik Saveznog izvršnog veća.

121 Čl. 216, st. 2. Ustava iz 1963.

122 Čl. 320, st. 2. Ustava iz 1974.

123 Čl. 218. Ustava iz 1963; Slično ovlašćenje je predviđao i čl. 72, st. 2. Ustavnog zakona iz 1953.

124 Čl. 320, st. 3-4. Ustava iz 1974.

znom izvršnom veću pred Skupštinom SFRJ.¹²⁵ Mehanizam, sam po sebi, nije poguban jer konačnu odluku donosi Skupština SFRJ, ali predstavlja neočekivanu proceduru u skupštinskom sistemu i u kombinaciji sa drugim novinama može da promeni konstataciju o postojećem sistemu vlasti. Korak dalje i odlučnije Ustav iz 1974. ide i u odnosu na ustavni amandman XXXVI, u pravcu zaoštavanja uticaja na Savezno izvršno veće (a posredno i na Skupštinu SFRJ), dodeljujući pravo Predsedništvu SFRJ da „zahteva“ da Savezno izvršno veće preduzme mere za izvršavanje zakona i sprovođenje opštih akata Skupštine.¹²⁶

U skupštinskom sistemu, po pravilu, svi organi odgovaraju skupštini za svoj rad budući da ih ona bira i razrešava.¹²⁷ Odredba o odgovornosti Predsedništva SFRJ je „deklarativne prirode“¹²⁸ jer nije propisan ni postupak ni organ koji će odlučivati o njegovoj odgovornosti.¹²⁹ Zatim, mandat članova Predsedništva SFRJ ne zavisi od volje skupštine ili bilo kog drugog organa na saveznom nivou. To ne znači da nije predviđena mogućnost da članu Predsedništva SFRJ prestane mandat,¹³⁰ ali taj mandat prestaje danom razrešenja u skupštini republike ili autonomne pokrajine u kojima je biran.¹³¹ Sa druge strane, iako izbor Predsedništva SFRJ nije u nadležnosti nijednog saveznog organa, ono utiče na formiranje Saveznog izvršnog veća predlažući njegovog predsednika.¹³²

Navedena ustavna rešenja mogu biti od značaja za zaključak o načinu organizacije vlasti i ukazuju na ublažavanje skupštinskog sistema budući da su sposobna da stvore njegov nov oblik, ali nisu ni dovoljna ni specifična karakteristika podobna za konstituisanje samostalnog sistema organizacije

125 Čl. 320, st. 5. Ustava iz 1974.

126 Čl. 320, st. 1. Ustava iz 1974; Ustavnim amandmanom XXXVI, tač. 9, Predsedništvo je moglo da „predlaže mere“.

127 Ustavom iz 1946. i Ustavnim zakonom iz 1953, pitanje polaganja računa i podnošenja odgovornosti „izvršnih organa“ je strogo i jasno određeno; Nešto neodređenije je regulisana odgovornost Predsednika Republike prema Ustavu iz 1963. Videti čl. 219, st. 2. Ustava iz 1963. Može se pretpostaviti da je razlog, u izvesnoj meri, institucionalno razdvajanje ovog organa od Saveznog izvršnog veća.

128 Orlović, S., *Jugoslovenski organi izvršne vlasti između stvarne moći i slova Ustava od 1974*, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 374.

129 Videti čl. 329. Ustava iz 1974.

130 Postoji još jedan način da Predsedništvu SFRJ prestane mandat, ali kolektivno, po sili zakona. O tome će biti više reči u kontekstu glavne karakteristike stvorenog sistema.

131 Čl. 324, st. 6, Ustava iz 1974.

132 Čl. 348, st. 2. Ustava iz 1974. i tač. 1. ustavnog amandmana XXXVIII iz 1971.; Prema čl. 226, st. 2. Ustava iz 1963. ovo ovlašćenje pripadalo je Predsedniku Republike, ali je manje neobično jer je on odgovoran pred Saveznom skupštinom koja ga i bira.

vlasti. Možemo da pretpostavimo da bi glavna karakteristika, ukoliko postoji, morala biti smeštena u međud odnosu najvišeg organa vlasti i drugog organa koji pretenduje da se, u smislu institucionalnog uticaja, približi ovom prvom.

Ustavom iz 1974. je propisano da Predsedništvo SFRJ obaveštava Skupštinu SFRJ o „stanju i problemima“ unutrašnje i spoljne politike, pri čemu Skupština SFRJ „može tražiti“ od Predsedništva SFRJ da izloži stavove o pojedinim pitanjima, a Predsedništvo SFRJ „može“ predlagati Skupštini SFRJ pretresanje određenih pitanja i donošenje odluka.¹³³ Primetno je da međud odnos ovih organa nije zasnovan na (dominantnoj) prevlasti Skupštine SFRJ, a zaključak dolazi do izražaja još više ukoliko nastane nesaglasnost oko toga kako (ne) treba rešiti određeno pitanje.

Članom 319. Ustava iz 1974.¹³⁴ predviđena je mogućnost koja prećutno skupštinski sistem može da učini nevažećim: u slučaju da veće Skupštine SFRJ ne prihvati predlog Predsedništva SFRJ za utvrđivanje unutrašnje i spoljne politike ili predlog za donošenje akta koje Predsedništvo SFRJ smatra neophodnim, odnosno ako se ne prihvati predlog Predsedništva SFRJ da se odloži donošenje akta, ova dva organa sporazumno utvrđuju postupak za razmatranje spornog pitanja. Ako se ne postigne saglasnost, sporno pitanje će se skinuti sa dnevnog reda, ali se može vratiti na dnevni red ako jedan od ova dva organa to inicira. Ako se ni posle ponovnog pretresanja ne postigne saglasnost, veće Skupštine SFRJ se raspušta, a Predsedništvu SFRJ prestaje mandat.¹³⁵ Kritičari navedenog postupka usaglašavanja ističu da on nije u duhu skupštinskog sistema jer bi Skupština, najviši organ vlasti, trebalo da ima pravo da odbije bilo koji predlog, a povrh svega, ne bi smela biti obavezana da usaglašava stavove sa organom koji nema isti ustavni status odnosno koji nije sa njom ravnopravan.¹³⁶ Da li je, međutim, član 319. Ustava iz 1974. zaista bio nov, ili se radi o „prepakivanju“ postojećih rešenja?

Neko bi, čitajući Ustav iz 1963, mogao da se zapita da li je samostalan sistem stvoren njegovim donošenjem, imajući u vidu da su i tada bile predviđene odredbe o raspuštanju veća Savezne skupštine. Takođe, nisu li slične norme

133 Član 318. Ustava iz 1974.

134 Slična odredba je bila predviđena i ustavnim amandmanom XXXVI, tač. 8. Međutim, zbog drugih novina prema Ustavu iz 1974. koje nisu glavna karakteristika, ali u kombinaciji sa članom 319. Ustava iz 1974. stvaraju veće izgleda da se utvrdi da je skupštinski sistem promenjen, kao konačna prekretnica u stvaranju novog sistema uzima se 1974. i zbog toga će se nadalje koristiti član 319. Ustava iz 1974.

135 Čl. 319. Ustava iz 1974.

136 Marković, G., 2025, str. 353.

bile propisane Ustavnim zakonom iz 1953. i Ustavom iz 1946? Na prethodne nedoumice se mora dati odričan odgovor. Činjenica da je predviđeno raspuštanje najvišeg organa države odnosno njegovih domova, samo po sebi ne govori mnogo ukoliko se ne razmotri mehanizam predviđenog raspuštanja. Prema Ustavu iz 1946, Prezidijum raspušta Narodnu skupštinu FNRJ u slučaju nesaglasnosti domova o zakonskom predlogu.¹³⁷ Ustavni zakon iz 1953. predviđa sličnu mogućnost raspuštanja Savezne narodne skupštine.¹³⁸ Osim raspuštanja skupštine, ovim aktom je postojala i mogućnost raspuštanja njenog veća. Ukoliko se Veće naroda ne saglasi sa Saveznim većem o saveznom društvenom planu, a saglasnost se ne postigne ni po isteku roka za koji je pretres odložen, Savezno veće će se raspustiti.¹³⁹ Prema odredbi Ustava iz 1963, predviđeno je da se nadležna veća raspuštaju ako ne mogu da reše spor u vezi sa donošenjem akta.¹⁴⁰ Bez obzira na nijanse, mogućnost raspuštanja u navedenim slučajevima poticala je od zakonodavne vlasti i predstavljala je mehanizam rešavanja internih neslaganja najvišeg organa vlasti koji nije mogao da ugrozi jugoslovenski skupštinski sistem.

Jedna situacija ipak nije nesporna i ukazuje na mogućnost da ukoliko tvrdimo da je raspuštanje skupštinskog veća predviđeno članom 319. Ustava iz 1974. stvorilo novi sistem (ili nov oblik), tim pre je onda isto učinjeno i Ustavom iz 1963. Raspuštanje skupštinskih veća prema Ustavu iz 1963, događa se i kada Predsednik Republike ili Savezno izvršno veće smatraju određeni zakon hitnim i neophodnim, a on se ne usvoji jer nadležna veća ne mogu da postignu saglasnost.¹⁴¹ Međutim, ni prethodno ne svedoči o promeni sistema (odnosno nastanku oblika) već 1963, jer je i u opisanom slučaju raspuštanje posledica spora između veća zakonodavnog tela na čije rešavanje ne utiče niko izvan ovih „domova“. Savezno izvršno veće ili Predsednik Republike, organi koji su u većoj ili manjoj meri podređeni skupštini, nemaju ulogu u postupku rešavanja spora. Ukoliko se vratimo na odredbu 319. Ustava iz 1974, primetićemo da se, u slučaju da nadležno veće skupštine ne može da se usaglasi sa Predsedništvom SFRJ, pokreće postupak rešavanja spora. Predsedništvo SFRJ je ravnopravna strana pri rešavanju spora i ukoliko nije spremna da spor pokuša da reši, skupštinsko veće će se raspustiti, a Predsedništvu SFRJ prestaje mandat – uz (ne)logičnost ustavne odredbe koja omogućuje Predsedništvu SFRJ da na-

137 Čl. 74, st. 1, tač. 2. Ustava iz 1946.

138 Čl. 38, st. 5. Ustavnog zakona iz 1953.

139 Čl. 47, st. 3. Ustavnog zakona iz 1953.

140 Videti čl. 188. i 189, st. 1. Ustava iz 1963; Raspuštanje Saveznog veća, usled spora sa Većem naroda, predviđeno je čl. 192. Ustava iz 1963.

141 Videti čl. 189, st. 3. Ustava iz 1963.

kon spora (izvesno vreme) nadživi raspušteno skupštinsko veće.¹⁴² Zaključak koji se nameće jeste da Predsedništvo SFRJ „crpi veću ili jednaku moć u odnosu na samu Skupštinu“¹⁴³ odnosno da je „podignuto na rang Skupštine SFRJ”¹⁴⁴. O tome da li je ovo glavna karakteristika koja je stvorila samostalni sistem nije moguće u ovom trenutku dati definitivan odgovor, jer još uvek nismo sigurni da li je glavna karakteristika originalna i da li ima preobražajnu moć.

4. PREDSEDNIŠTVO SFRJ I (POSTOJEĆI) SISTEMI ORGANIZACIJE VLASTI

Svrha ovog dela rada nije problematizovanje pitanja da li je Predsedništvo SFRJ transformisalo skupštinski sistem u neki postojeći, iako se ostavlja minimalan analitički prostor i za takvu pravnu ocenu. Postoji nekoliko razloga zbog kojih se Predsedništvo SFRJ stavlja u kontekst postojećih sistema. Prvo, uočene glavne karakteristike drugih sistema moraju biti različite od glavne karakteristike sistema stvorenog uvođenjem Predsedništva SFRJ. U suprotnom, ukoliko se ispostavi da su one iste, možemo govoriti samo o postojanju oblika sistema. Drugo, normativno ukrštanje Predsedništva SFRJ sa postojećim sistemima će nam pomoći da shvatimo kako se ceni domašaj novina koje se uvode u jedan sistem, jer nije svaka usmerena na transformaciju sistema. Treće, zaključak do kojeg će se doći nakon ovog dela može ojačati ili oslabiti uverenje o glavnoj karakteristici koju ima sistem stvoren uvođenjem Predsedništva SFRJ. Pre nego što se upustimo u ispitivanje granica drugih sistema, osvrnućemo se na krajnje granice skupštinskog sistema koje čuvaju njegovi oblici.

4.1. OBLIK SKUPŠTINSKOG SISTEMA

Iako je prema švajcarskom ustavu najviši državni organ Savezna skupština¹⁴⁵ švajcarski sistem¹⁴⁶ karakteriše „vlada nezavisna od skupštine” (*assem-*

142 Odredba je logična jer izbor novog Predsedništva SFRJ treba da progłosi Skupština SFRJ na zajedničkoj sednici veća – dakle veće najpre mora da bude konstituisano. Međutim, Predsedništvo SFRJ ostaje na dužnosti, iako mu je prestao mandat, do izbora novog Predsedništva SFRJ. Videti Čl. 319, st. 4–5. Ustava iz 1974.

143 Zaključak je donet u odnosu na mehanizam rešavanja spornog pitanja prema amandmanu XXXVI. Videti Ćorić, D., Predsedništvo SFRJ kao kolegijalni šef države prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 429.

144 Orlović, S., 2025, str. 368.

145 Čl. 148. Ustava Švajcarske Konfederacije od 1999, *Systematische Rechtssammlung* No. 101.

146 Švajcarski sistem je prema nekim autorima direktorijalni sistem, koji se najčešće smatra oblikom skupštinskog sistema ili njegovim sinonimom. Videti klasifikaciju sistema prema

bly-independent government), jer zakonodavna vlasti bira Savezno veće, ali koje nakon stupanja na funkciju, ne može biti smenjeno izglasavanjem nepoverenja.¹⁴⁷ Zbog nemogućnosti političkog pada izvršne vlasti tokom trajanja mandata, uz prisustvo većih ovlašćenja izvršnog organa nego što je slučaj u klasičnom skupštinskom sistemu, Predsedništvo SFRJ, prema nekim autorima, za razliku od Prezidijuma, podseća na švajcarsko Savezno veće odnosno na Direktorijum koji je uveden francuskim Ustavom iz 1795.¹⁴⁸

Međutim, uvođenje Predsedništva SFRJ nije stvorilo sistem nalik švajcarskom sistemu. Prvo, iako Predsedništvo SFRJ ima sličnosti sa izvršnom vlašću u Švajcarskoj koja ne predstavlja klasičnu vladu, Skupština SFRJ ne bira članove kolektivnog predsedništva. Drugo, članovima Predsedništva SFRJ nije zagarantovan mandat do isteka vremena na koji su birani, samo pitanje razrešenja članova Predsedništva SFRJ nije u nadležnosti Skupštine SFRJ. Povrh svega, švajcarska Savezna skupština je u neuporedivo boljem položaju u odnosu na Skupštinu SFRJ koja je samo nominalno najviši organ Federacije i kojoj preti raspuštanje ukoliko ne može da se usaglasi sa organom kome čak nije zvanično ustavom ni priznat poseban status. Poređenje Predsedništva SFRJ i Direktorijuma, iz sličnih razloga, takođe nije prikladno.

Premda se Predsedništvo SFRJ ne može porediti sa švajcarskim Saveznim većem, ni u odnosu na sastav ni u odnosu na ovlašćenja, trebalo bi uočiti jednu specifičnu dimenziju švajcarskog skupštinskog sistema. Na sastav Saveznog veća utiče sporazum koji predviđa čarobnu formulu.¹⁴⁹ koja onemogućuje izglasavanja nepoverenja švajcarskom Saveznom veću. Posledično, uprkos prigovaranju da švajcarski sistem iz ugla demokratske legitimacije „kombinuje najgore od predsedničkog i parlamentarnog sistema”¹⁵⁰ zapravo se, iz ugla

Popović, D., 2019.

147 Shugart, M. S., Carey, J. M, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press, p. 26.

148 Petrović, M., 1988, str. 51.

149 Radi se o neformalnom sporazumu iz 1959, prema kojem četiri vodeće političke stranke imaju zagarantovano mesto u Saveznom veću. Međutim, problem nastaje kada jedna stranka počne da osvaja više parlamentarnih mesta nego ranije, a posebno kada se pojavi peta stranka koja pretenduje na mesto u Saveznom veću. Više o čarobnoj formuli u Linder, W., Mueller, S., 2021, *Swiss Democracy – Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 21, 46, 169, 191, 202.

150 Ganghof, S., 2021, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: Democratic Design and the Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, p. 23.

sistema organizacije vlasti, kombinuju glavna karakteristika skupštinskog sistema i elementi konsocijacije.¹⁵¹

Ideja konsocijacije je osmišljena za potrebe podeljenih društava radi ublažavanja odnosno prevazilaženja društvenih sukoba i omogućuje različitim društvenim grupama učestvovanje u vlasti, a sve s ciljem očuvanja političke stabilnosti i sprečavanja dominacije jedne grupe nad drugima. Karakterišu je spoj odlučivanja konsenzusom, dogovaranja na nivou elita, proporcionalnosti i velike koalicione vlade¹⁵² vodeći se idejom da odluka ne treba da se donosi (većinskim) preglasavanjem i da ključni društveni segmenti odnosno entiteti imaju mesto zagarantovano, najpre, u organu izvršne vlasti. Iako konsocijacija služi ključnim društvenim segmentima kao garancija učešća u vlasti i nije prost mehanizam podsticajnog (takmičarskog) učešća, kao što je to proporcionalni izborni sistem čiji je (jedini) cilj postizanje srazmernog zastupanja (u zakonodavnom telu), nije reč o sistemu organizacije vlasti.

Konsocijacija se najčešće poistovećuje sa konsenzualnom ili konsocijativnom demokratijom¹⁵³ čije postojanje je obrazloženo potrebom da se prevažidu problemi većinske demokratije primarno zasnovane na većinskom izbornom sistemu.¹⁵⁴ Na početku ovog rada je napomenuto da vrsta političkog sistema ili režima nije kriterijum klasifikacije sistema horizontalne organizacije vlasti. Otuda proizilazi zaključak da konsenzualna demokratija, kao kategorija političkog režima, može predstavljati, u kontekstu sistema organizacije

151 Iako u kontekstu Švajcarske upotreba termina „direktorijalni“ može da stvori zabunu, ako uzmemo u obzir istorijski trenutak kada je ovaj sistem nastao budući da izvorni direktorijalni sistem nije sadržao ideju konsocijacije, za sada ne postoji prikladniji naziv za ovaj sistem. Termin „mešoviti“ sistem bi u ovom slučaju bio problematičan jer bi podrazumevao da je sistem spoj dve glavne karakteristike različitih sistema. Međutim, ukoliko se tvrdi da je direktorijalni sistem oblik skupštinskog sistema, i ukoliko izbegnemo opasnost da nekritički poredimo francuski i švajcarski primer i da previdimo da je u drugom slučaju reč o spoju glavne karakteristike i dodatnog konsocijativnog elementa koji vodi ublažavanju skupštinskog sistema – izbeći ćemo terminološku nejasnoću.

152 Navedene su samo glavne karakteristike. Za više videti Lijphart, A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press.

153 Lacey, J., Stojanović, N., 2025, pp. 573-574; Lijphart, A., 1999.

154 Ipak, ima autora koji osporavaju tvrdnju Lajpharta (Lijphart) da je konsenzualna demokratija vrsta demokratije koja je oprečna većinskoj demokratiji. Prema njihovom mišljenju, konsenzualna demokratija je zapravo jednostavna, osnovna demokratija koja se služi klasičnim demokratskim principima kao što je princip ravnopravnosti. Videti McGann, A. J., Latner, M., 2006, *Consensus Without Veto-Players: Testing Theories of Consensual Democracy*, Irvine, Center for the Study of Democracy, p. 19; McGann, A. J., Latner, M., 2012, *The Calculus of Consensus Democracy: Rethinking Patterns of Democracy without Veto Players*, *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 7, pp. 823-850.

vlasti, na primer, i parlamentarni sistem, ali i neki drugi sistem, jer demokratija kao politički režim može da bude organizovana u svim sistemima horizontalne organizacije vlasti. Zbog toga ne možemo govoriti o konsocijativnom sistemu organizacije vlasti već je reč o strategiji vršenja vlasti koja se može primeniti ne samo u demokratijama već i u autokratijama.¹⁵⁵

Bez obzira na zaključak da konsocijacija ne predstavlja sistem organizacije vlasti, i da posledično sistem prema Ustavu iz 1974. nije mogao da se transformiše u nepostojeći sistem, konsocijacija je ipak mogla da utiče na stvaranje novog oblika skupštinskog sistema odnosno na stvaranje konsocijativnog modela ovog sistema. Da li je, međutim, konsocijacija uvedena Ustavom iz 1974. i zbog čega bi Predstavništvo SFRJ moglo da ukaže na odgovor?

Uoči donošenja ustavnih amandmana iz 1971. kritikovano je rešenje prema kojem Predsedništvo SFRJ treba da usklađuje „zajedničke interese“ republika i autonomnih pokrajina, uz obrazloženje da takav zadatak treba da obavlja Skupština odnosno Veće naroda na „širokoj demokratskoj predstavničkoj osnovi“.¹⁵⁶ Već u tom trenutku se javila ideja da princip usaglašavanja, kao način odlučivanja, nije dominantno rezervisan za izvršne organe i da može predstavljati širi demokratski princip koji prvenstveno treba da praktikuje zakonodavni organ skupštinskog sistema. Uprkos političkom zazoru, kritikovano rešenje je zadržano i u Ustavu iz 1974. Moglo bi se pomisliti da se elementi konsocijacije, kada je reč o Predsedništvu SFRJ, pronalaze u odredbi Ustava prema kojoj Predsedništvo SFRJ „radi na osnovu usaglašavanja stavova svojih članova“.¹⁵⁷ Međutim, pitanje je da li usaglašavanje stavova postoji kako bi se zaštitili interesi ključnih segmenata društva koji su imenovani u ustavu,¹⁵⁸ o čemu se stara konsocijativni model sistema, ili kako bi svaki član organa imao mogućnost da spreči donošenje odluke koja pogađa interese grupe koju on zastupa? Ipak, nije ovo glavni argument da Predsedništvo SFRJ nije uvelo konsocijativni model skupštinskog sistema.

Konsocijativni model sistema ne bi smeo da trpi izuzetke prepuštajući tako neka pitanja nemilosti principa većinskog odlučivanja. Kako neki autori primećuju, glavna ideja je bila da Predsedništvo SFRJ odlučuje na osnovu saglasnosti, ali je, prema Poslovniku o radu, za određene situacije, bilo predviđe-

155 Videti više u Beširević, V. *et al.*, u pripremi.

156 Nikolić, P., 1971, str. 226.

157 Čl. 330, st. 1. u vezi sa čl. 313, st. 2. Ustava iz 1974.

158 Prethodno smo mogli videti da ne imenuje uvek ustav ključne segmente društva, već da je nekada njihovo imenovanje proizvod neformalnog sporazuma.

no i glasanje prostom većinom prisutnih odnosno dvotrećinskom većinom.¹⁵⁹ Iako mnogi u samom sastavu Predstavništva SFRJ vide simbol konsocijacije, takav simbol je demantovan pomenutom mogućnošću preglasavanja. Najzad, elite predviđene u konsocijativnom modelu sistema koje predstavljaju ustavom (ili dogovorom) određene ključne segmente društva,¹⁶⁰ po pravilu, čine izvršnu vlast odnosno veliku koalicionu vladu. Razume se da velika koaliciona vlada nije specifičnost sistema vlasti u kojoj postoji Predsedništvo SFRJ budući da koalicija pretpostavlja saradnju različitih stranaka – a to u jednopartijskom sistemu ne može biti slučaj. Zaključno, i pod pretpostavkom da se ovde može istaći prigovor da je reč o specifičnoj vrsti konsocijacije kao što je reč i o specifičnom obliku skupštinskog sistema, podsetićemo na član 319. Ustava iz 1974. koji je isključiv u pogledu dopuštanja kvalifikovanja sistema kao skupštinskog, kako onog tipičnog tako i njegovih oblika.

4.2. PREDSEDNIČKI SISTEM

Za razliku od naziva skupštinskog sistema koji ukazuje na glavnog nosioca moći, predsednički sistem nije dobio ime po istom osnovu upućivanja na najviši organ vlasti. Predsednički sistem svojim nazivom treba da ukaže na svoju glavnu karakteristiku – predsednik, kao šef države je jedini nosilac izvršne vlasti. Moglo bi se poverovati da je uvođenje Predsedništva SFRJ skupštinski sistem transformisalo u predsednički jer je, sa jedne strane Predsedništvo SFRJ kolektivni šef države čije su nadležnosti izvršne prirode, a sa druge strane Savezno izvršno veće u takvom sistemu, o čemu je već bilo reči, nije nosilac izvršne vlasti, već izvršni organ skupštine. Dakle, nije li zapravo Predsedništvo SFRJ dokaz postojanja jednoglave izvršne vlasti koja je svojstvena predsedničkom sistemu? Mnogobrojni argumenti pobijaju prethodnu tvrdnju.

Čak i u trenutku kada je funkcija predsednika bez ograničenja trajanja mandata prestala da postoji, i kada posmatramo samo Predsedništvo SFRJ, jedan deo izvršnih ovlašćenja pripada Saveznom izvršnom veću. Prethodnu tvrdnju ne može da ospori ni činjenica da Savezno izvršno veće predstavlja izvršni organ Skupštine SFRJ jer kriterijum na osnovu kojeg se jedan sistem

159 Repe, B., Predsedništvo SFRJ: bez autoriteta i harizme, u: Perović, L. *et al.*, (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 168.

160 Posebno u slučaju sistema Bosne i Hercegovine se primećuje da konsocijacija može da ima ograničavajuće dejstvo ako se usko shvate autonomni segmenti odnosno konstitutivni narodi. Videti ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, nos. 27996/06 and 34836/06, Judgment of 22 December 2009; Takođe, videti i McCrudden, C., O’Leary, B., 2013, Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May De-Stabilize Power-Sharing Settlements, *European Journal of International Law*, Vol. 24, No. 2, pp. 479–488.

smatra predsedničkim jeste postojanje jednoglave izvršne vlasti kojoj pripadaju sva izvršna ovlašćenja predviđena ustavom, a ne utvrđivanje (ne)samostalne prirode izvršnog organa.¹⁶¹ U predsedničkom sistemu samo jedan organ je nosilac celokupne izvršne vlasti iako on ima brojnu administraciju. Zbog toga odredba ustava prema kojoj predsednik Republike ima izvršnu vlast koju vrši uz pomoć ministara¹⁶² ne govori o parlamentarnom (ili o nekom drugom) već o predsedničkom sistemu budući da druga odredba ustava navodi da Predsednik ima „ekskluzivno pravo“ da postavlja i opoziva ministre.¹⁶³ Konačno, jedan deo klasično izvršnih ovlašćenja, a koji se odnosi na utvrđivanje unutrašnje i spoljne politike, pripada i dalje Skupštini SFRJ, dok Predsedništvo SFRJ ima pravo da predlaže njeno utvrđivanje.¹⁶⁴

U predsedničkom sistemu, predsednika, po pravilu biraju građani, neposredno ili indirektno, posredstvom posebnih izbornih tela. Predsednika Republike bira Skupština SFRJ, dok članove Predsedništva SFRJ delegiraju republike i autonomne pokrajine tako da je neposredan izbor nemoguć. Međutim, način izbora nije dovoljan kriterijum razlikovanja sistema. Pored toga, ne treba kao odlučujući kriterijum razlikovanja predsedničkog i parlamentarnog odnosno bilo kog drugog sistema uzeti relativni odnos snaga između parlamenta i predsednika uz tvrdnju da što predsednik ima više moći to sistem više postaje predsednički.¹⁶⁵ Prethodno važi i za sistem prema Ustavu iz 1974. Zbog toga i tvrdnja da Predsedništvo SFRJ ima velika ovlašćenja taj sistem ne čini predsedničkim.

4.3. PARLAMENTARNI SISTEM

Parlamentarni sistem podrazumeva odgovornost izvršne vlasti pred predstavničkim telom¹⁶⁶ i različite kontrolne mehanizme usredsređene na iz-

161 Ustavna odredba koja Savezno izvršno veće određuje organom Skupštine SFRJ, oduzimajući mu time samostalnost, ne potire činjenicu da su pojedina njegova izvršna ovlašćenja onemogućila Predsedništvu SFRJ da pretenduje na titulu predsednika u predsedničkom sistemu. Predsedništvo SFRJ nedvosmisleno podseća na šefa države u predsedničkom sistemu budući da su njegove nadležnosti izvršnog karaktera, ali sličnost sa predsedničkim sistemom ima granicu koja je neprobojna – u predsedničkom sistemu sva izvršna ovlašćenja pripadaju predsedniku.

162 Čl. 76. Ustava Savezne Republike Brazila.

163 Čl. 84. Ustava Savezne Republike Brazila.

164 Čl. 314. Ustava iz 1974.

165 Gerring, J., Thacker, S. C., Moreno, C., 2008, Are Parliamentary Systems Better?, *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 3, p. 337; Ovakvo pojednostavljeno razlikovanje sistema je posledica posmatranja predsedničkog i parlamentarnog sistema kao dva krajnja ishoda između kojih se nalazi polupredsednički sistem.

166 Videti član 124. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

vršnu vlast.¹⁶⁷ Međutim, u parlamentarnom sistemu su predviđena određena ovlašćenja izvršne vlasti prema zakonodavnoj, najčešće u vidu raspuštanja skupštine,¹⁶⁸ u suprotnom bismo izjednačili parlamentarni i skupštinski sistem.¹⁶⁹ Podsećanja radi, mehanizmi raspuštanja skupštine odnosno njenog doma predviđeni u skupštinskom sistemu ne potiču od (parlamentarne) izvršne vlasti sa jasnom namerom da se zakonodavno telo raspusti već je raspuštanje skupštine odnosno njenog doma posledica nesaglasnosti domova skupštine kao glavnog organa vlasti. Ni mehanizam predviđen članom 319. Ustava iz 1974. ne odgovara parlamentarnoj ideji da vlada (neposredno ili posredno, preko šefa države) treba da ima ovlašćenje raspuštanja skupštine, kako bi se zbog principa podele vlasti, u određenoj meri, stvorila (asimetrična) protivteža i time umanjio pritisak koji vlada neprestano ima jer je kontroliše i, po pravilu, bira zakonodavno telo.¹⁷⁰

Osim vlade u parlamentarnom sistemu, drugi izvršni organ jeste šef države, koji, najčešće, ima simbolična ovlašćenja.¹⁷¹ Čak i ukoliko neko istakne da bi Predsedništvo SFRJ moglo da se smatra šefom države u parlamentarnom sistemu, da bi se zadovoljio uslov postojanja parlamentarnog sistema javlja se nerešiv problem jer u sistemu stvorenim uvođenjem Predsedništva SFRJ ne postoji organ ni nalik vladi u parlamentarnom sistemu.

Iako je vlada u parlamentarnom sistemu odgovorna predstavničkom telu, ona ima određen stepen samostalnosti kao nosilac izvršne vlasti budući

167 To mogu biti poslanička pitanja, interpelacija, glasanje o poverenju Vladi ili ministru.

168 Prema čl. 109, st. 1. Ustava Republike Srbije, na obrazloženi predlog Vlade, predsednik Republike može da raspusti Narodnu skupštinu.

169 Milosavljević, B., Popović, D., 2017, str. 201.

170 Parlamentarni sistem je jedini sistem čija se glavna karakteristika zasniva na teži i kontrateži između zakonodavne i izvršne vlasti i kao takva može da podseti na glavnu karakteristiku predviđenu članom 319. Ustava iz 1974. Ostali sistemi nisu zasnovani na sličnoj glavnoj karakteristici i zbog toga se posebno, iz ugla tih sistem, ne razmatra da li je pomenuti član 319. originalan. Jedini izuzetak razmatranja člana 319. u kontekstu karakteristike koja nije glavna bio je skupštinski sistem, zbog potrebe da se ukaže na mogućnost nastanka samostalnog sistema čija glavna karakteristika postaje karakteristika koja je do tada, u neuporedivo blažoj formi, mogla da vodi samo ka ublažavanju skupštinskog sistema.

171 Mada to ne mora uvek biti pravilo i zbog toga nastaju teorijski problemi (ali samo ukoliko ne obratimo pažnju na glavnu karakteristiku) gde smestiti određene sisteme. Na primer, spominju se premijersko-predsednički i predsedničko-parlamentarni sistemi. Videti Hague, R., Harrop, M., 2014, *Uporedna vladavina i politika*, Beograd, Fakultet političkih nauka, str. 448; Vladisavljević, N., 2003, *Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav*, Beograd, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, str. 12–15.

da, po pravilu, utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku.¹⁷² Pojedine nadležnosti Saveznog izvršnog veća podsećaju na nadležnosti vlade u parlamentarnom sistemu,¹⁷³ uz jednu ključnu razliku – ovaj organ ne samo da nije nosilac izvršne vlasti nego nema ni ovlašćenje utvrđivanja politike već samo njenog predlaganja i sprovođenja onog što Skupština SFRJ utvrdi¹⁷⁴ – dakle, ovaj izvršni organ obavlja poslove izvršnog karaktera i to u ime i za račun Skupštine SFRJ. Sa druge strane, Predsedništvo SFRJ ni u kom slučaju ne može predstavljati vladu iako je, u odnosu na pojedina ovlašćenja koje ima Savezno izvršno veće, Predsedništvo SFRJ, uslovno rečeno, nosilac nekih izvršnih ovlašćenja. Razlog zbog kojeg Predsedništvo SFRJ ne zadovoljava kriterijum da bi se moglo smatrati vladom u parlamentarnom sistemu jeste zbog toga što ovaj organ ne proizilazi iz predstavničkog tela¹⁷⁵ niti njemu odgovara.

4.4. NADNACIONALNI SISTEM

Dalju pažnju zavređuje nadnacionalni sistem Evropske unije. Premda se sistemi organizacije vlasti najčešće posmatraju u kontekstu državnog uređenja, ne bi trebalo odustati od nastojanja da se pronađu sistemi organizacije vlasti, ili manje ambiciozno, institucionalne strukture na nivoima vlasti koji nisu državni.¹⁷⁶

Nadnacionalni sistem Evropske unije¹⁷⁷ se u stručnoj literaturi najčešće upoređuje sa parlamentarnim sistemom. Istovremeno, ključne karakteristike parlamentarnog sistema nisu pronašle svoje mesto u nadnacionalnom sistemu. Nije uspostavljena celovita parlamentarna kontrola zakonodavne vla-

172 Videti čl. 122. i 123. Ustava Republike Srbije.

173 Pogledati i čl. 347. Ustava iz 1974 – predlaganje zakona, donošenje uredbi, usmeravanje rada saveznih organa.

174 Videti čl. 283. i čl. 347, st. 1, tač. 1. i 6. Ustava iz 1974.

175 Mada je moguće da član vlade bude neko ko nije prethodno izabran za narodnog poslanika.

176 Nije neuobičajeno da različiti nivoi javne vlasti imaju različiti sistem organizacije vlasti. U Republici Srbiji na nivou lokalne samouprave i autonomne pokrajine je uspostavljen skupštinski a ne parlamentarni sistem. Videti čl. 180, st. 1. Ustava Republike Srbije.

177 Neki autori i u ovom slučaju vide primer konsocijacije. Videti Lijphart, A., 1999, pp. 42-47. Međutim, način na koji se Evropskoj uniji pripisuju elementi koji su karakteristični za konsenzualnu demokratiju, poput mogućnosti sudske kontrole odnosno ispitivanja ustavnosti, upitan je budući da se Sud pravde izjednačava sa ustavnim sudovima uz tvrdnju da ova institucija Evropske unije može da ocenjuje ustavnost akata država članica ukoliko nisu u skladu sa pravom Evropske unije. Tačno je da postoji princip suprematije prava Evropske unije koji ovom pravu daje prvenstvo primene i da je država članica u obavezi da ne primenjuje odredbe nacionalnog prava koje su u suprotnosti sa pravom Evropske unije, ali je sve to daleko od tvrdnje da Sud pravde može da oceni neustavnim nacionalno pravo država članica.

sti nad izvršnom, posebno u pogledu odgovornosti. Niti postoji kontrateža izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu. Konačno, iz Evropskog parlamenta ne proizilazi izvršna vlast, i u tom pogledu postoji više organa koji imaju izvršna ovlašćenja, a to su Komisija, Evropski savet i Savet, dok Savet istovremeno, sa Evropskim parlamentom, ima i zakonodavna ovlašćenja.¹⁷⁸

Sličnosti nadnacionalnog sistema sa sistemom koji je predviđen Ustavom iz 1974. u institucionalnom smislu nema mnogo. Uopšteno govoreći, odnos organa vlasti na nivou Evropske unije je u neuporedivo većoj ravnoteži, dok je Skupštini SFRJ jedini konkurent, u ograničenom smislu, Predsedništvo SFRJ. Uslovno rečeno, sličnost se ukazuje u predstavljanju republika¹⁷⁹ (država) u kolektivnom telu (institucijama) koje suštinski zastupa interese republika (država) a ne Federacije (Evropske unije).

5. PREDSEDNIŠTVO SFRJ KAO GRADIVNI ELEMENT KVAZISKUPŠTINSKOG SISTEMA ORGANIZACIJE VLASTI?

Na osnovu dosadašnjeg izlaganja moglo bi se zaključiti da je uvođenjem Predsedništva SFRJ stvoren sistem u kome Skupština SFRJ, kao najviši organ vlasti, ne utiče ni na izbor ni na razrešenje članova Predsedništva SFRJ niti može da postavi pitanje odgovornosti Predsedništva SFRJ, dok Predsedništvo SFRJ ima određena ovlašćenja prema Saveznom izvršnom veću – izvršnom organu Skupštine SFRJ. U potrazi za odgovorom na pitanje ispunjenosti prvog kriterijuma koji ukazuje na način organizacije vlasti, zaključuje se da u ovom slučaju važi princip „razlikovanja vlasti“.¹⁸⁰ Posmatrajući odnos snaga između Predsedništva SFRJ i Skupštine SFRJ, princip razlikovanja vlasti ukazuje na novu struju vlasti koja je institucionalno nezavisna (ali asimetrična) u odnosu na najviši organ vlasti čineći time nemogućim opstanak principa jedinstva vlasti, istovremeno ukazujući da, zbog međuodnosa ovih organa, ne može biti primenjen ni princip podele vlasti. Rezultat ovakvog načina organizacije vlasti je postojanje dva, u izvesnoj meri, ravnopravna organa koja svoju institucionalnu snagu ispituju posredstvom trećeg organa – Saveznog izvršnog veća.

Prvi kriterijum za lociranje samostalnog sistema je utvrđen ali je nedovoljan usled teorijske pretpostavke da princip načina organizacije vlasti ne

178 Više u Beširević, V., 2023, *Osnovi ustavnog prava Evropske Unije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik, str. 143-176.

179 I autonomnih pokrajina.

180 Razlikovanje vlasti je spomenuto u kontekstu pravljenja razlike između Prezidijuma (i principa jedinstva vlasti) i Predsedništva SFRJ čije je „ishodište“ načelo razlikovanja vlasti. Videti Petrović, M., 1988, str. 51.

mora biti originalan da bi nastao samostalan sistem. Drugim rečima, novi princip razlikovanja vlasti bi mogao da stvori oblik postojećeg sistema, a ne samostalan sistem. Još uvek u ovom radu ima prostora za neodlučnost povodom konačnog zaključka, sve dok ne budemo ocenili preobražajnu snagu glavne karakteristike sistema materijalizovanu u članu 319. Ustava iz 1974 – za koju smo se uverili da je originalna, s obzirom na to da rezultati istraživanja u prethodnom delu ovog rada svedoče da nijedan drugi sistem organizacije vlasti nije utemeljen na istoj glavnoj karakteristici.

Član 319. Ustava iz 1974. je odlučujući za nastanak sistema organizacije vlasti u kome je dominacija predstavničkog tela, kao suština skupštinskog sistema, ublažena. Prethodna tvrdnja je zasnovana na ustavnoj mogućnosti raspuštanja nadležnog veća Skupštine SFRJ kada nije postignut dogovor sa Predsedništvom SFRJ, kome takođe prestaje mandat. Reč je o sistemu u kome je skupština relativno i uslovno najviši organ vlasti. Prvo, relativna dominacija skupštine se ogleda u (ne)zainteresovanosti Predsedništva SFRJ da insistira na svom ovlašćenju učestvovanja u postupku usaglašavanja sa Skupštinom SFRJ i drugo, uočena skupštinska dominacija postoji pod raskidnim uslovom – sve dok Predsedništvo SFRJ ne aktivira pomenuto ovlašćenje. Zbog činjenice da je član 319. Ustava iz 1974. do neprepoznatljivosti ublažio vrhovni položaj skupštinske vlasti kao glavne karakteristike skupštinskog sistema, zaključujemo da je reč o preobražajnoj karakteristici koja je istovremeno originalna glavna karakteristika novog sistema.

Kako bi se sistem stvoren uvođenjem Predsedništva SFRJ mogao nazvati? Da li bi to mogao biti „poluskupštinski“ sistem po uzoru na naziv „polupredsednički“? Budući da je zaključak ovog dela rada da je Predsedništvo SFRJ stvorilo samostalni sistem organizacije vlasti, na prethodno pitanje trebalo bi odrično odgovoriti barem iz dva razloga. Prvo, reći da se uočeni sistem organizacije vlasti može nazvati poluskupštinskim značilo bi da je on samo vrsta nekog sistema. To ne mora biti skupštinski jer ni polupredsednički sistem nije varijanta predsedničkog. Međutim, ne preostaje mnogo terminoloških mogućnosti jer bi poluskupštinski sistem morao biti varijanta parlamentarnog ili predsedničkog sistema a mogli smo da se uverimo da to nije slučaj. Drugo, ovakvim nazivom se ne bi mogla istaći činjenica da je reč o novom sistemu a ne o modifikaciji postojećeg. Čak i ukoliko se oslobodimo asocijacije da je prefiks „polu“ oznaka za oblik nekog sistema, poluskupštinski sistem bi ukazivao na sistem u kome je polovina karakteristika preuzeta iz skupštinskog sistema dok je druga polovina preuzeta iz nekog postojećeg ili tek stvorenog sistema – i tako bi se otvorilo novo sporno pitanje o kojim sistemima je reč.

Naziv „ublaženo-skupštinski“ sistem bi bio prikladan da je zaključak ovog rada bio da je stvoren samo oblik skupštinskog sistema, jer bi ukazivao na posledicu promene u sistemu organizacije vlasti, ali ne i na njegovu samostalnost. Zatim, naziv „kontraskupštinski“ sistem organizacije vlasti mogao bi da predstavlja optimalno rešenje. Međutim, problem kod ovakvog naziva jeste upućivanje na sistem koji je apsolutno oprečan skupštinskom sistemu, a zapravo je nov sistem oprečan samo glavnoj karakteristici skupštinskog sistema. To bi značilo da su skupštinski i kontraskupštinski sistemi različiti na isti način kao što su to, na primer, predsednički i skupštinski – a takav zaključak nije ispravan.

Konačno, ovaj nov sistem horizontalne organizacije vlasti bi se mogao nazvati „kvaziskupštinski“. Naziv bi ukazivao na činjenicu da je novi sistem pogrešno podveden pod postojeći, ali bi istovremeno ukazivao i da to podvođenje, iako pogrešno, govori mnogo o novom sistemu: da je sve isto osim glavne karakteristike koja skupštinski sistem čini skupštinskim. Budući da je sve isto osim glavne karakteristike, sistem ne može biti samo jedan oblik skupštinskog sistema. Dakle, sve ukazuje na to da je kvaziskupštinski sistem naziv koji se čini najpogodnijim.

Kako bi se udovoljilo teoretičarima sistema organizacije vlasti kojima je važno da znaju zbog čega je sistem promenjen, a da promena nije izričito proklamovana, podsetićemo da nije ovo jedina promena koja je bila skrivena u tekstu ustava, pod drugim nazivom. *Ratio legis* donošenja Ustava iz 1974. je rešavanje pitanja uređenja Federacije nakon Josipa Broza Tita. Ustavom iz 1946, u najekstremnijem obliku Ustavnim zakonom iz 1953. i u ublaženom vidu Ustavom iz 1963. godine (bez amandmana iz 1971) jedinstvo vlasti je omogućeno zbog činjenice da je ista ličnost istovremeno generalni sekretar Komunističke partije Jugoslavije odnosno kasnije predsednik Saveza komunista Jugoslavije i nosilac funkcije izvršnih organa koji su, u formalnom smislu, podređeni skupštini, dok je skupština u suštinskom smislu podređena Josipu Brozu Titu. Uvođenje Predsedništva SFRJ je trebalo da onemogući¹⁸¹ dalje postojanje jedinstva vlasti na opisan način uvodeći dimenziju naroda i narodnosti od kojih svako ima svoj interes. Mehanizam predviđen članom 319. Ustava iz 1974. svedoči u prilog tome budući da kolektivno predsedništvo predstav-

181 Sve dok smo na analitičkom terenu teorije organizacije vlasti, treba tvrditi da je kvaziskupštinski sistem primenjivan od samog uvođenja Ustavom iz 1974. Kada budemo razmatrali funkcionisanje ovog sistema, ispostaviće se da je sistem organizacije vlasti relativna kategorija jer funkcioniše po sličnom obrascu kako u skupštinskom tako i u kvaziskupštinskom ili bilo kom drugom sistemu. Posledično, pitanje zbog čega je Josip Broz Tito dopustio promenu sistema, kada je izvesno vreme u takvom sistemu imao institucionalnu ulogu, deluje politički naivno.

lja „iskorak ka jačanju uloge republika i pokrajina i njihove uloge u donošenju vitalnih političkih odluka“.¹⁸²

6. UČENJE NA GREŠKAMA KAO PONAVLJANJE GREŠAKA?

Predsedništvo SFRJ je organ ustava koji nije važeći i deo sistema organizacije vlasti čija primena se može svesti na jedan istorijski slučaj. Zbog čega je ipak ovim radom posvećena pažnja Predsedništvu SFRJ i Ustavu iz 1974? Zasigurno ne (samo) radi obeležavanja pedesetogodišnjice (sada i više) od donošenja ovog ustava ili radi diskusije o političkim posledicama njegovog donošenja. Umesto da se pitamo da li je Ustav iz 1974. kriv za propast Jugoslavije i da li je Predsedništvo SFRJ svedok te propasti, razumnije bi bilo da razmotrimo da li je Ustav iz 1974. imao neke institucionalne nedostatke, a koje je danas nasledio, sasvim drugačiji, sistem organizacije vlasti Republike Srbije.¹⁸³

Na pitanje da li je parlamentarni sistem u Republici Srbiji od 2006. godine nešto nasledio od kvaziskupštinskog sistema, najlakše bi bilo reći da je nasledeno samo ono što je bilo loše. Više nismo na analitičkom terenu sistema organizacije vlasti već njenog funkcionisanja. Međutim, najpre treba razmotriti u čemu se ogledaju nedostaci funkcionisanja parlamentarnog sistema u Republici Srbiji, pa tek onda treba pripisivati odgovornost nasleđu Ustava iz 1974 – ako ona postoji.

Izvesno je, mada lista nije iscrpna, da su nepoštovanje principa podele vlasti,¹⁸⁴ poteškoće sa ostvarivanjem nezavisnog pravosuđa i neadekvatno

182 Matić, P., Ustav SRFJ iz 1974. godine iz perspektive istorijskog institucionalizma, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 209.

183 U ovom radu se zauzima stav da je sistem organizacije vlasti u Republici Srbiji od 2006. godine nedvosmisleno parlamentaran; Zastupljena je i ideja da je današnji sistem u Republici Srbiji polupredsednički zbog neposrednog izbora šefa države. Takav stav videti, na primer, u Popović, D., 2024, str. 105–122. i u Vladislavljević, N., *Demokratija i polupredsednički sistem u Srbiji danas*, u: Podunavac, M., (ur.), 2011, *Javne politike Srbije*, Beograd, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu, str. 13–18. Prethodni stav pomenutih autora, ukoliko se ne spori da je polupredsednički sistem oblik parlamentarnog sistema, nije pogrešan, ali nije ni precizan jer takav sistem ne može da se uporedi sa „pravim“ polupredsedničkim sistemima. Da bi se kriterijum neposrednog izbora šefa države uvažio, trebalo bi da ga prate šira, a ne simbolična ovlašćenja. Ukratko, sistem organizacije vlasti u Republici Srbiji bi mogao da se smatra oblikom polupredsedničkog (koji je i sam oblik parlamentarnog sistema), iako bi, čini se, bilo ispravnije reći da je oblik parlamentarnog sistema.

184 O nepoštovanju podele vlasti mnogi su pisali. Ovde će se samo napomenuti da ne treba smatrati ispravnom tvrdnju da parlamentarni sistem dobija oblike prezidencijalizma, u bilo

shvaćena uloga Ustavnog suda podrivajući elementi u parlamentarnom sistemu Republike Srbije. U pogledu nasleđa načina organizacije vlasti nije smisleno diskutovati, ni u teorijskom ni u smislu funkcionisanja sistema. Naime, ne može se okriviti princip razlikovanja vlasti zbog današnjeg nepoštovanja principa podele vlasti. Takođe, specifičan položaj pravosuđa u kvaziskupštinskom sistemu nam ne dozvoljava da postavimo pitanje njegovog uticaja na položaj sudske grane vlasti u Republici Srbiji. Sa druge strane, vredi ispitati nasleđe u kontekstu načina vršenja nadležnosti Ustavnog suda jer se za ustavno sudstvo naglašava da nije uspeo da pobegne od „nasleđa zavisnosti“ iz komunističkog doba i da se udalji od „strategije strogog poštovanja vladajuće moći“.¹⁸⁵

Ustavni sud, neuobičajen državni organ za socijalistički poredak, uveden je Ustavom iz 1963. Do tada nije postojao specijalizovani organ koji se bavio ocenom ustavnosti opštih akata, već se osporavao pojedinačan akt u specifičnom upravnom sporu – ni dovoljan ni delotvoran mehanizam kontrole ustavnosti. Pored toga, zakonodavno telo je do tada u određenom aspektu ocenjivalo ustavnost i zakonitost, ali takav postupak ne može predstavljati istinsku kontrolu ustavnosti budući da ju je vršio najviši organ koji je ujedno imao i zakonodavnu vlast.¹⁸⁶ Kada je reč o nadležnostima Ustavnog suda Jugoslavije, prema Ustavu iz 1974, one su slične kao one koje su postojale prema prethodnom ustavu, iako se moglo videti da savezna država gubi nadležnosti u odnosu na republike.¹⁸⁷

Ideja da ustavno sudstvo treba da služi procesu „depolitizacije i demokratizacije političke vlasti“¹⁸⁸ i da je reč o „borbi protiv samovolje, uzurpacije vlasti“¹⁸⁹ iz današnje perspektive nije bila ostvarena. U slučaju bivše Jugoslavije, primetno je da se režim opredelio za „lažni sistem ustavnog nadzora“

kom obliku, samo zbog toga što se jedan organ vlasti ponaša kao da ima ovlašćenja koja mu ustavom nisu dodeljena. Zapravo, nije reč o faktičkoj promeni sistema već o kršenju principa podele vlasti. Videti, na primer, objašnjenje sistema prema Jovanović, M., 2022, *Presidentialization of Parliamentarism in Serbia – Causes and Consequences*, *Politeja*, Vol. 19, No. 1(76), pp. 345–363.

185 Beširević, V., If Schmitt were alive...Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia, in: Beširević, V., (ed.), 2019, *New Politics of Decisionism*, The Hague, Eleven International Publishing, p. 198.

186 Na primer, Prezidijum. Videti čl. 74, st. 1, tač. 4. Ustava iz 1946.

187 Videti čl. 375, st. 1. Ustava iz 1974; Pored toga zadržano je rešenje da Ustavni sud daje mišljenje Skupštini SFRJ da li je republički ustav u suprotnosti sa saveznim ustavom. Videti čl. 378. Ustava iz 1974.

188 Đorđević, J., 1985, Ustavno sudstvo i društveno-politički sistem Jugoslavije, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3–4, str. 379.

189 Kulić, D., 1983, Kontrola ustavnosti zakona u funkciji i nadležnosti jugoslovenskih ustavnih sudova, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 23, str. 43.

koji služi podršci autoritarne ideologije.¹⁹⁰ O prethodno rečenom svedoči arbitraran način na koji se Ustavni sud Jugoslavije bavio svojom nadležnošću, jer je slična pitanja čak u kraćem periodu rešavao drugačije, sve u zavisnosti od osluškivanja političkih prilika u zemlji.¹⁹¹

Budući da ovo nije rad o kritici Ustavnog suda Republike Srbije, ukratko će se ukazati na opšta zapažanja u vezi sa ovim državnim organom. Za razliku od socijalističkog ustavnog sudstva koje, kako je već istaknuto, nije bilo osmišljeno tako da aktivno učestvuje u javnoj politici, Ustavni sud Republike Srbije je shvatio da se „izmicanjem od tzv. vrućih političkih tema... rizikuje ugled ustavnog sudstva“.¹⁹² Ipak, ustavne poteškoće nastaju jer Ustavni sud još uvek nije siguran kada treba da se „izmakne“¹⁹³ a kada ne, a sve i kada odluči da se ne „izmakne“, u velikom broju slučajeva ne shvata svoju ulogu u ustavnom poretku. Kada je reč o sličnosti sa socijalističkim ustavnim sudstvom, opšti utisak jeste da su u oba slučaja nadležnosti shvaćene ne kao imperativ zaštite ustavnog poretka već kao zadatak da se očuva vaninstitucionalni režim.

Ustav iz 1974. godine se shvata kao kategorija istorijskih ustava koji „zrače kroz vreme do danas“¹⁹⁴ odnosno kao „svojevrsan testament druge Jugoslavije“.¹⁹⁵ Međutim, i Druga Jugoslavija, pod uslovom da nije sve sama stekla – a zasigurno nije, morala je prethodno nešto da nasledi. Ukoliko se pažljivije sagleda, komunističko nasleđe je pojavni oblik političke kulture koja je znatno starija. Dovođenjem glavnog nedostatka parlamentarnog sistema u vezu sa glavnim nedostatkom kvaziskupštinskog sistema, ispostavlja se da je nedostatak isti i da nije utemeljen ni u prvom ni u drugom sistemu organizacije vlasti. Sa jedne strane, postoji podela vlasti odnosno razlikovanje vlasti a sa druge strane se primećuje korišćenje vaninstitucionalne moći čak ne ni u okviru jednog organa već u rukama jedne ličnosti. Uprkos sličnom ishodištu vladanja jedne ličnosti umesto funkcionisanja sistema na ustavom propisani način, postoji značajna razlika: socijalistički ustavi su to donekle i omogućili svojim odredbama, dok Ustav Republike Srbije takvu pojavu negira.

190 Beširević, V., 2014, „Governing without judges”: The politics of the Constitutional Court in Serbia, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 4, p. 962.

191 Videti Miletić, A., Arbitrarni konstitucionalizam: Ustavni sud Jugoslavije, 1988–1991, u: Perović, L. et al., (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 229–245.

192 Zaključak Ustavnog suda Republike Srbije broj: IUo-247/2013, *Službeni glasnik RS*, br. 13/2015.

193 Da se oglasi nenadležnim.

194 Petrov, V., 2025, str. 12.

195 Dimitrijević, N., 2007, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd, Fabrika knjiga, str. 367.

Uoči zaključka, podeliće se jedna misao, koja (ne) može biti zabrinjavajuća: „Oni koji su sastavljali Ustav u Filadelfiji nisu razmišljali o stvaranju predsedničkog sistema, niti su Englezi koji su, kamen po kamen, gradili parlamentarni sistem u Londonu kroz vekove znali da ga stvaraju – kao što ni general De Gol (de Gaulle) nije mislio da uspostavlja polupredsednički sistem u Francuskoj.“¹⁹⁶ Pitanje je da li ćemo se u budućnosti iznenaditi kada budemo shvatili kakav sistem je uspostavljen 2006. godine, a na koji način on funkcioniše. Možda je i iznenađenje bolje od toga da sve izgleda kao „da nikada nismo izašli iz te, 1974. godine“.¹⁹⁷

7. ZAKLJUČAK

Pitanje ugrožavanja skupštinskog sistema uvođenjem Predsedništva SFRJ bilo je aktuelno već donošenjem ustavnog amandmana iz 1971. Međutim, u teorijskom smislu, sistem organizacije vlasti utemeljen Ustavom iz 1974. nije privukao pažnju ni tada a ni danas. Iako umnogome utiče na teorijsku vidljivost, činjenica da je sistem koji je bio predmet ovog rada upamćen kao eksperimentalan ne utiče na njegovu originalnost. Najpre zbog toga što je eksperimentalna bila ideja a ne pravo. Zatim zbog toga što je takav sistem izvesno vreme trajao ma kakva politička podloga ga je stvorila i urušila. I najzad zbog toga što se doprinos teoriji sistema organizacije vlasti daje širim sagledavanjem posledica novih karakteristika a ne mehaničkim podvođenjem novog pod postojeće. Zato je pored podsećanja da su neki autori (odavno) primetili da se sistem (suštinski) menja, glavni cilj ovog rada bio da se analiziraju karakteristike sistema stvorenog uvođenjem Predsedništva SFRJ kako bi se procenilo da li je reč o obliku skupštinskog sistema ili o samostalnom sistemu organizacije vlasti.

Zbog nejasnih teorijskih granica skupštinskog sistema, u akademskim krugovima je prisutna tendencija kvalifikacije sistema kao skupštinskog isključivo zbog postojanja ustavnih odredaba koje sistem nazivaju skupštinskim, a skupštinu proglašavaju najvišim državnim organom. Kada bi takva tendenci-

196 Duverger, M., 1980, p. 186.

197 Stojanović, D., 2024, *Posthumni život Ustava iz 1974.* (<https://pescanik.net/posthumni-zivot-ustava-iz-1974/>, 1. 3. 2025); Rasprava o predlogu amandmana iz 1971. pretvorila se u retoriku da sve ide na srpsku štetu. Videti Đurić, M., 1971, Smišljene smutnje, *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, (D), 3/71, str. 230–233; Slična retorika postoji danas. I slični problemi okupiraju i danas. Ustavni sud je veliki deo odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine i Statuta ocenio neustavnim, uopšteno rečeno, jer su pokrajini data ovlašćenja koje može da ima samo državna vlast. Videti Odluku Ustavnog suda broj: IUz-353/2009, *Službeni glasnik RS*, br. 67/12. i Odluku Ustavnog suda broj: IUo-360/2009, *Službeni glasnik RS*, br. 61/14.

ja bila ispravna, za potvrdu teze da koncept Predsedništva SFRJ nije uticao na transformaciju skupštinskog sistema bilo bi dovoljno pročitati Ustav iz 1974, u kome se konstatuje postojanje skupštinskog sistema. Međutim, analizirajući domaćaj nadležnosti Predsedništva SFRJ i ispitujući ih iz ugla postojećih sistema organizacije vlasti, potvrđuje se glavna pretpostavka ovog rada da zbog uvođenja Predsedništva SFRJ ne može biti reč ni o predsedničkom ni o parlamentarnom sistemu. Niti se radi o obliku skupštinskog sistema, kao ni o njegovom graničnom slučaju. Reč je o sistemu organizacije vlasti koji se u ovom radu naziva „kvaziskupštinski“ sistem. Njegova glavna, originalna i preobražajna karakteristika jeste mehanizam usaglašavanja predviđen članom 319. Ustava iz 1974. koji omogućuje Predsedništvu SFRJ da utiče na raspuštanje skupštinskog veća i istovremeno na sopstveni prestanak mandata, a da sam ne podleže odgovornosti pred skupštinom kao najvišim organom vlasti. Budući da se u tom slučaju ne može primeniti ni jedinstvo vlasti niti podela vlasti, za način organizacije vlasti kvaziskupštinskog sistema upotrebljen je ranije korišćen termin „razlikovanje“ vlasti.

Drugi, znatno kraći deo ovog rada je posvećen preispitivanju postojećeg sistema organizacije vlasti u Republici Srbiji u kontekstu nasleđenih elemenata iz kvaziskupštinskog sistema, sa ciljem da se ukaže na nepravedno optuživanje Ustava iz 1974. za stanje u kome se nalazi današnji parlamentarni sistem u Republici Srbiji. Premda je sistem organizacije vlasti prema Ustavu iz 1974. drugačiji u odnosu na sistem koji postoji prema Ustavu Republike Srbije iz 2006, ispostavlja se da su posledice funkcionisanja sistema slične, i to ne zbog nasleđenih elemenata iz prethodnog sistema, već zbog nasleđene sklonosti autoritarnom vršenju vlasti.

BIBLIOGRAFIJA

Literatura

1. Bartulović, Ž., Rapajić, M., Izvršna vlast na osnovu Ustava SFRJ iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 381–410.
2. Beširević, V., If Schmitt were alive... Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia, in: Beširević, V., (ed.), 2019, *New Politics of Decisionism*, The Hague, Eleven International Publishing, pp. 193–207.
3. Beširević, V., 2013, Ustav bez demosa – zašto Evropska unija ipak ima Ustav, *Pravni zapisi*, god. 4, br. 1, str. 27–61.

4. Beširević, V., 2014, "Governing without judges": The politics of the Constitutional Court in Serbia, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 4, pp. 954–979.
5. Beširević, V., 2023, *Osnovi ustavnog prava Evropske Unije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik.
6. Beširević, V. *et al.*, *Ustavno pravo*, u pripremi.
7. Carey, J. M., Micozzi, J. P., Presidential, Parliamentary, and Hybrid Forms of Government, in: Ménard, C., Shirley, M. M., (eds.), 2025, *Handbook of New Institutional Economics*, Cham, Springer, pp. 129–158.
8. Chekharin, E., 1977, *The Soviet Political System Under Developed Socialism*, Moscow, Progress Publishers.
9. Colomer, J. M., Negretto, G. L., 2005, Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?, *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, pp. 60–89.
10. Ćorić, D., Predsedništvo SFRJ kao kolegijalni šef države prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 423–433.
11. Dimitrijević, N., 2007, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd, Fabrika knjiga.
12. Duverger, M., 1980, A new political system model: Semi-presidential government, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, pp. 165–187.
13. Đorđević, J., 1985, Ustavno sudstvo i društveno-politički sistem Jugoslavije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3–4, str. 379–383.
14. Đurić, M., 1971, Smišljene smutnje, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (D), 3/71, str. 230–233.
15. Ganghof, S., 2018, A new political system model: Semi-parliamentary government, *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 2, pp. 261–281.
16. Ganghof, S., 2021, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: Democratic Design and the Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press.
17. Gerring, J., Thacker, S. C., Moreno, C., 2008, Are Parliamentary Systems Better?, *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 327–359.
18. Hague, R., Harrop, M., 2014, *Uporedna vladavina i politika*, Beograd, Fakultet političkih nauka.
19. Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., (1787–1788) 2021, *The Federalist Papers*, Global Online, Grey Ebooks.

20. Jovanović, M., 2022, Presidentialization of Parliamentarism in Serbia – Causes and Consequences, *Politeja*, Vol. 19, No. 1(76), pp. 345–363.
21. Karpinski, V., 1951, *The Social and State Structure of the U.S.S.R*, Moscow, Foreign Languages Publishing House.
22. Kašić, B., 1978, Problemi istraživanja skupštinskog sistema u SFRJ, *Časopis za suvremenu povijest*, god. 10, br. 3, str. 59–106.
23. Komar, B. M., 1924, The Federal Constitution of Soviet Russia, *Columbia Law Review*, Vol. 24, No. 1, pp. 36–53.
24. Kovačević, A., Specifičnosti položaja skupštine SFRJ prema Ustavu iz 1974. godine, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 361–380.
25. Kulić, D., 1974, Novi ustavi i ustavne promene, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vanredni broj, posvećen novim ustavima, str. 35–50.
26. Kulić, D., 1977, Promene u ustavnom sistemu Jugoslavije od ustava SFRJ 1963. do ustava SFRJ 1974. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 17, str. 73–96.
27. Kulić, D., 1983, Kontrola ustavnosti zakona u funkciji i nadležnosti jugoslovenskih ustavnih sudova, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 23, str. 43–50.
28. Lacey, J., Stojanović, N., Consociationalism, in: Bellamy, R., King, J., (eds.), 2025, *The Cambridge Handbook of Constitutional Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 568 – 584.
29. LaGory, D. G., 1987, Federalism, Separation of Powers, and Individual Liberties, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 40, No. 6, p. 1353–1364.
30. Lijphart, A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press.
31. Linder, W., Mueller, S., 2021, *Swiss Democracy – Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Cham, Palgrave Macmillan.
32. Locke, J., (1690) 1988, *Second Treatise of Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
33. Marković, R., 2016, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje.
34. Marković, G., 2017, Novelties of the Soviet Constitutionalism: The Principle of Unity of Powers, *International Critical Thought*, Vol. 7, No. 3, Special Issue: The 100th Anniversary of the October Revolution, pp. 345–363.

35. Marković, G., Skupštinski sistem u Ustavu SFRJ od 1974. godine, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 335–363.
36. Matić, P., Ustav SRFJ iz 1974. godine iz perspektive istorijskog institucionalizma, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 201–216.
37. McCrudden, C., O’Leary, B., 2013, Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May De-Stabilize Power-Sharing Settlements, *European Journal of International Law*, Vol. 24, No. 2, pp. 477–501.
38. McGann, A. J., Latner, M., 2006, *Consensus Without Veto-Players: Testing Theories of Consensual Democracy*, Irvine, Center for the Study of Democracy.
39. McGann, A. J., Latner, M., 2012, The calculus of Consensus Democracy: Rethinking Patterns of Democracy without Veto Players, *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 7, pp. 823–850.
40. Mikić, V., Pola veka „lošeg starenja“: Zašto Ustav SFRJ iz 1974. godine nije stekao „status građanstva“?, u: Vukadinović, S. (ur.), 2024, *Pravo i javne delatnosti Liber amicorum Jovica Trkulja*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Institut za uporedno pravo, Dosije studio, str. 411–428.
41. Miletić, A., 2021, Arbitarni konstitucionalizam: Ustavni sud Jugoslavije, 1988–1991, u: Perović, L. *et al.*, (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 229–245.
42. Milosavljević, B., Popović, D., 2017, *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.
43. Milošević, S., 2024, *Poslednji jugoslovenski ustav – velika povelja antropološkog optimizma*, (<https://pescanik.net/poslednji-jugoslovenski-ustav-velika-povelja-antropoloskog-optimizma>, 1. 3. 2025).
44. Montesquieu, C., (1748) 1949, *The Spirit of Laws*, New York, Hafner Publishing Company.
45. Nifterik, G. van, 2007, French Constitutional History, Garden or Graveyard? Some Thoughts on Occasion of Les Grands Discours Parlementaires, *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, No. 3, pp. 476–487.
46. Nikolić, K., Petrović, V., 2011, *Od mira do rata: Dokumenta Predsedništva SFRJ*, tom I, Beograd, Institut za savremenu istoriju, Fond za humanitarno pravo.

47. Nikolić, P., 1971, Predsedništvo SFRJ, Autonomne pokrajine, Savezno izvršno veće, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (D), 3/71, str. 224–230.
48. Nikolić, P., 1972, Jedan pokušaj doslednog ostvarenja skupštinskog sistema, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (Č), 4/72, str. 661–686.
49. Orlović, S., Jugoslovenski organi izvršne vlasti između stvarne moći i slova Ustava od 1974, u: Radojević, M., Matić, P., Stanković, V., (ur.), 2025, *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, Beograd, Institut za političke studije, str. 365–385.
50. Petrov, V., 50 godina Ustava SFRJ iz 1974. godine – proces koji nije okončan?, u: Vučković, J., (ur.), 2025, *Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, str. 3–14.
51. Petrović, M., 1988, Predsedništvo SR Srbije u ustavnim promenama, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu: redovni i tematski broj Ustavne promene u SR Srbiji*, br. 28, str. 51–55.
52. Popović, D., 2019, *Comparative government*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
53. Popović, D., 2024, Glas za parlamentarnu republiku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 72, br. 1, str. 105–122.
54. Repe, B., Predsedništvo SFRJ: bez autoriteta i harizme, u: Perović, L. et al., (ur.), 2021, *Jugoslavija: poglavlje 1980–1991*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 164–188.
55. Shugart, M. S., Carey, J. M., 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press.
56. Siaroff, A., 2003, Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3, pp. 287–312.
57. Stojanović, D., 2024, *Posthumni život Ustava iz 1974*, (<https://pescanik.net/posthumni-zivot-ustava-iz-1974>, 1. 3. 2025).
58. Stjepanović, N., 1953, Načelo jedinstva vlasti i naš novi ustavni sistem, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. 1, br. 2, str. 129–141.
59. Trzciński, K., 2018, What Is Power Sharing? Consociationalism, Centripetalism, And Hybrid Power Sharing, *Studia Polityczne*, Vol. 46, No. 3, pp. 9–30.
60. Vasović, V., 2008, *Savremene demokratije I*, Beograd, Službeni glasnik.
61. Vasović, V., 2012, *Savremene demokratije II*, Beograd, Službeni glasnik.

62. Veser, E., 1997, Semi-Presidentialism-Duverger's Concept – A New Political System model, *Journal for Humanities and Social Sciences*, Vol. 11, No. 1, pp. 40–58.
63. Vile, M. J. C., 1967, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund.
64. Vladislavljević, N., 2003, *Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav*, Beograd, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, str. 9–18.
65. Vladislavljević, N., *Demokratija i polupredsednički sistem u Srbiji danas*, u: Podunavac, M., (ur.), 2011, *Javne politike Srbije*, Beograd, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu, str. 13–19.
66. Waldron, J., 2013, Separation Of Powers In Thought And Practice?, *Boston College Law Review*, Vol. 54, No. 2, pp. 433–468.

Izvori

1. C-70/88, *European Parliament v. Council of the European Communities*, ECLI:EU:C:1990:217.
2. ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, nos. 27996/06 and 34836/06, Judgment of 22 December 2009.
3. Odluka Ustavnog suda broj: IUz-353/2009, *Službeni glasnik RS*, br. 67/12.
4. Odluka Ustavnog suda broj: IUo-360/2009, *Službeni glasnik RS*, br. 61/14.
5. Zaključak Ustavnog suda broj: IUo-247/2013, *Službeni glasnik RS*, br. 13/2015.
6. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946, *Službeni list FNRJ*, br. 10/46.
7. Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti iz 1953, *Službeni list FNRJ*, god. IX, br. 3/53.
8. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963, *Službeni list SFRJ*, br. 14/63.
9. Ustavni amandmani XX do XLII na Ustav SFRJ iz 1971, *Službeni list SFRJ*, br. 29/71.
10. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974, *Službeni list SFRJ*, br. 9/74.
11. Ustav Republike Srbije iz 2006, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

12. Ustav Savezne Republike Brazila iz 1988. godine, *Diário Oficial da União*, CRFB/1988, Nos. 1/1992, 64/2010, 1/1994, 6/1994.
13. Ustav Sjedinjenih Američkih Država, (<https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>, 2. 3. 2025).
14. Ustav Francuske iz 1793, *Constitution de l'an I, Assemblée nationale française*, (na engleskom jeziku dostupno na: <https://oll.libertyfund.org/pages/1793-french-republic-constitution-of-1793>, 4. 10. 2025)
15. Ustav Francuske iz 1795, *Constitution de l'an III*, (izvodi na engleskom dostupni na: <https://revolution.chnm.org/items/show/409>, 30. 9. 2025).
16. Ustav Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike iz 1918, (Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принята Постановлением V Всероссийского съезда Советов от 10 июля 1918 года, na engleskom jeziku dostupno na: <https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1918/article1.htm>, 30. 9. 2025).
17. Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1924, (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года, na engleskom jeziku dostupno na: <https://soviethistory.msu.edu/1924-2/union-treaty/union-treaty-texts/first-union-constitution/>, 30. 9. 2025).
18. Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1936, (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята Постановлением VIII Чрезвычайного Всесоюзного съезда Советов СССР 5 декабря 1936 года, na engleskom jeziku dostupno na: <https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1936/1936-constitution.pdf>, 30. 9. 2025).
19. Ustav Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika iz 1977, (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г, na engleskom jeziku dostupno na: <https://www.marxists.org/history/ussr/government/constitution/1977/constitution-ussr-1977.pdf>, 30. 9. 2025).
20. Ustav Švajcarske Konfederacije iz 1999, *Systematische Rechtssammlung*, No. 101.
21. Ugovor o Evropskoj uniji, *Službeni list Europske unije*, C 202/13.

THE PRESIDENCY OF THE SFRY UNDER A QUASI-ASSEMBLY SYSTEM OF GOVERNMENT

Ana Vladislavljević

ABSTRACT

Although the 1974 Constitution of the SFRY formally defined the system of government as assembly-based, this paper argues that the powers vested in the Presidency of the SFRY substantially undermined that system. The author identifies an autonomous “quasi-assembly” system established by the Constitution, demonstrated through two criteria: the structure of governmental organization and the transformative mechanism prescribed by Article 319. This system was characterized by the rejection of the unity of powers, the absence of accountability of the Presidency to the Assembly as the supreme state authority, and the Presidency’s influence over the dissolution of the competent chamber of the Assembly. Although this system differed significantly from the parliamentary system later established in the Republic of Serbia, the paper concludes that systems of government should be understood as relative categories shaped not only by constitutional norms but also by their practical functioning.

Key words: The Presidency of the SFRY, system of government, assembly system, unity of powers, quasi-assembly system.