

*Александар Цветковић**

Правни факултет Универзитета у Београду

РАСПУШТАЊЕ ПАРЛАМЕНТА – ПРАВНА ПРИРОДА АКТА О РАСПУШТАЊУ И МОГУЋНОСТИ КОНТРОЛЕ

Сажетак

Предмет овог рада је испитивање правне природе акта о распуштању и разматрање могућности контроле таквог акта. Распуштање као одлика парламентарног система власти традиционално се посматра као политички акт из чега произлази да не подлеже правној контроли. Такав, у нашој правној теорији врло чврсто укоренjen став, у овом раду се преиспитује на два нивоa. У првом делу рада се разматрају два случаја контроле распуштања Бундестага пред Савезним уставним судом Немачке. У другом делу се са ослонцем на искуство Немачке, а нарочито узимајући у обзир праксу распуштања у Србији, критички анализирају уставна решења тог института. Посебан део чини анализа релевантних уставних и законских решења о томе да ли Уставни суд може да контролише акт о распуштању. Поред строго правне анализе, посебно се разматра и питање оправданости таквог могућег поступања.

Кључне речи: Распуштање парламента, политички акти, доктрина политичког питања, акт о распуштању парламента, уставносудска контрола.

* Имејл адреса: aleksandar.cvetkovic@ius.bg.ac.rs. ORCID: 0009-0008-6426-5610.

** Рад је настао као резултат рада у оквиру стратешког пројекта Правног факултета Универзитета у Београду под називом “Проблеми стварања, тумачења и примене права” за 2024. годину.

УВОД

У Прелиминарном закључку, Међународна комисија за посматрање избора приметила је да се у Србији избори пречесто одржавају. Тако, у Закључку стоји да су парламентарни избори од 17. децембра 2023. године трећи за мање од четири године (OSCE 2023). Сасвим прецизно, од доношења Устава од 2006, то су били осми парламентарни избори. Само су они од 2012. и 2020. године били „редовни”, односно одржани су након истека уставом прописаног четворогодишњег легислатурног мандата, док су остали били превремени и уследили су као последица доношења указа о распуштању Народне скупштине од стране председника Републике, а на образложени предлог Владе.¹ Међутим, поред питања узрока пречестих избора и самим тим узрока кварења политичког система, посебно је важно питање карактера распуштања Народне скупштине што је неопходан механизам, односно први корак у изборном процесу.

У теорији се распуштање дефинише као акт којим се мандат парламента прекида пре његовог легалног завршетка (Petrov 2017, 142), а још се разуме и као механизам који је у парламентарном режиму неопходан ради успостављања равнотеже између легислативе и егzekутиве (Stefanović 1940, 3). Ситуације у којима до распуштања може доћи су врло различите, али нема дилеме да се томе мора приступати врло опрезно. Када је енглески премијер Џон Расел (*John Rusell*) 1846. године предложио распуштање парламента краљици Викторији она му је одговорила: „Несумњиво је да је власт распуштања парламента моћно оружје у рукама круне; али њиме се треба служити само у крајњем случају” (Stefanović 1940, 34). Ипак, политичка пракса је ишла у правцу ширења могућности распуштања, до те мере да је она постала тактичко средство у смислу да орган надлежан за распуштање прибегава томе не онда када постоји политичка криза, већ онда када оцени да ће његова политичка опција имати најбољи учинак на изборима. У Србији су готово сви случајеви распуштања били управо такви.

С друге стране, у контексту стабилизације егzekутиве, Немачка је кренула путем ограничења могућности распуштања. Поучен

¹ Избори од јануара 2007. године су одржани на основу одредбе Уставног закона за спровођење Устава којом се предвиђа да ће се парламентарни избори одржати у року од 60, а најкасније у року од 120 дана од дана ступања на снагу Уставног закона.

негативним искуствима, уставотворац од 1949. године је на врло специфичан начин уредио питање распуштања, везујући га за механизме реализације политичке одговорности Савезне владе. У пракси се, међутим, три пута распуштању прибегло као тактичком средству, о чијој се дозвољености изјашњавао и Савезни уставни суд.

Ситуације у којима долази до превременог распуштања парламента из опортунистичких разлога биле су предмет интересовања науке деведесетих и почетком 2000-их. То су била политиколошка истраживања која су усмерена на питање фактора који омогућавају органу надлежном за распуштање да ту одлуку донесе у најповољнијем моменту (Balke 1990; Lupia and Strøm 1995; Strøm and Swindle 2002). Међутим, премда је у нашој литератури било доста радова о распуштању, па и научних полемика, један аспект распуштања остао је недовољно истражен и он се тиче управо тзв. тактичког распуштања.² И не само смисла тог механизма, већ његове дозвољености у светлости уставних решења од 2006, али и могућности контроле у домаћем уставноправном систему.³

У првом делу рада укратко ће бити објашњен појам распуштања из перспективе разлога који надлежни орган опредељују за такву одлуку. Пример СР Немачке биће посебно анализиран јер су у три случаја распуштања постављена сва она питања на која овај рад треба да одговори, наиме, каква је природа тактичког распуштања и какве су могућности контроле акта о распуштању. Значај посебне анализе искустава Немачке заснива се и на томе што је Савезни уставни суд морао посебно да анализира правну природу тактичког распуштања, те ће и то питање бити истражено. Коначно, последњи део рада посвећен је искуствима Србије у погледу распуштања, а посебно анализи смисла тактичког распуштања с обзиром на решења Устава од 2006, као и могућностима (правне) контроле.

² Постоји један рад који поставља питање контроле распуштања и случај Немачке, али је у њему изостала анализа природе те врсте распуштања (видети Orlović i Rajić 2018).

³ То се питање непосредно поставило и у уставноправној пракси будући да је почетком 2024. године поднет захтев Уставном суду за поништавање избора у којем је наведено да је распуштање од новембра 2023. године било противуставно (Fonet 2024).

ПРИРОДА И СМИСАО РАСПУШТАЊА ПАРЛАМЕНТА

Венецијанска комисија у свом извештају истиче да до превременог распуштања може доћи на три начина: *de jure* – када устав прописује обавезу распуштања, одлуком самог парламента и одлуком шефа државе/владе (Venice Commission 2007), што је у суштини органска подела.⁴ Задржавајући се посебно на последњем случају, ово тело Савета Европе је истакло да у ситуацији у којој шеф државе или влада имају могућност распуштања постоје формални, и „понекад” (*sometimes*) материјални (*substantial*) услови. Узимајући у обзир искуства свих европских држава, Венецијанска комисија је наводи пет могућих група материјалних услова. Први случај се односи на ситуацију у којој је неопходно решити политичку кризу која је настала у вези са избором председника републике. У другом случају се распуштање јавља као инструмент за решавање политичке кризе која се тиче односа владе и парламента. То су ситуације у којима парламент не може да изабере владу, на пример када не може да се изгласа буџет. Затим, распуштању се може прибећи и уколико настане политичка криза као последица нефункционисања парламента или када настане конфликт између парламента и народа који је своју вољу изразио на референдуму (Lauvaux 1983, 211–216). Коначно, последњу групу чине оне државе у којима је дискреционо право мање-више регулисано неписаним правилима. Та је група најбројнија. Како примећује Венецијанска комисија, распуштање заиста може да служи као алат за решавање политичких криза, али у извесним ситуацијама, оно је идеално средство да шеф државе/ влада „одреди датум избора” који он за своју политичку опцију оцени као најповољнији. Тада је реч о тактичком распуштању.⁵ Миодраг Јовић, анализирајући ситуације у којима долази до распуштања у Уједињеном Краљевству, такође наводи да је пракса показала да се влада најчешће одлучивала да распусти Дом комуна онда када би оценила да су њени изгледи да и после нових општих избора остане на власти најповољнији (Jovićić 2006, 37).⁶ У Француској је

⁴ Петров слично наводи да постоје три врсте распуштања: вољом извршне власти, вољом парламента и вољом устава (Petrov 2017, 144).

⁵ Према томе који мотиви су руководили надлежно орган да изазове распуштање парламента поред тактичког постоје још и класично, превентивно, референдумско распуштање итд (Petrov 2017, 146).

⁶ Поред ових разлога, Јовичић наводи још три могуће ситуације: да влади у Дому комуна буде изгласано неповерење, па да се она уместо подношења оставке

тактичко распуштање, решењем Устава од 1958. године, добило потпуно нови смисао, будући да председник Републике може да прибегне распуштању Националне скупштине када год то сматра опортунитетним. Једина његова обавеза је да се претходно консултује са првим министром и председницима домова Парламента (Јовић 2006, 166–167). То оставља значајан простор за „тактизирања”.

Посматрајући еволуцију института распуштања, јасно је да су се временом услови усложњавали. Најочигледнији пример је да се одређена ограничења тактичком распуштању постављају чак у колевци тог механизма, Уједињеном Краљевству. Поред тога, Филип Лово (*Philippe Lauvaux*), у својој студији о распуштању од 1983. године говори да постоји тенденција да се оно учини изузетком, а не правилом политичког живота (Lauvaux 1983, 232). Парадигматичан пример је и Немачка, не само због сада већ чувеног конструктивног изгласавања неповерења него и зато што је један од елемената рационализације подразумевао и ограничење могућности распуштања. Због свега тога, а да би се понудили могући одговори и за Србију, у наставку ће бити размотрено како је распуштање уређено у Немачкој.

ПРАВНА КОНТРОЛА РАСПУШТАЊА: СЛУЧАЈ НЕМАЧКЕ

Питање распуштања посебан значај има у немачком уставноправном систему, будући да тај институт није регулисан на „класичан” начин. Оно се у досадашњој пракси поставило три пута. О два случаја распуштања (1982. и 2005) изјашњавао се и немачки Савезни уставни суд. Закључци до којих је Суд дошао могу бити од великог значаја за истраживање питања могућности контроле акта о распуштању.

Суштинско обележје режима установљеног Бонским уставом јесте рационализација правила политичке одговорности. Успостављање ауторитета извршне власти било је једно од суштинских питања за уставотворца, будући да је Вајмарски устав

одлучи на распуштање и расписивање нових избора; онда када постоји дубоко неслагање између владе и опозиције око неког крупног питања; коначно, влада може да прибегне распуштању ако је парламент суочен са доношењем тако крупног питања да се одлучивање мора препустити грађанима (Јовић 2006, 37).

доживео неуспех управо на томе (Lovo 1999, 378–379). Бундестаг (Савезно веће) као доњи дом парламента је, по речима Lovoа, камен темељац новог уставног поретка, а федерални канцелар мора да ужива поверење тог дома. Тако се, дакле, односи у суштини организују између канцелара и Бундестага. Али, у ситуацијама решавања криза као што је распуштање захтева се и учешће других органа, председника федерације или Бундесрата (Lovo 1999, 378–379).

Према одредбама немачког Основног закона (ОЗ), распуштање се налази у надлежности председника, при чему дикција чланова на први поглед наводи на закључак да он има дискрециону надлежност да о томе одлучи (Lovik 1983, 95). До тога може доћи у само два случаја: ако кандидат за канцелара не добије већину гласова чланова Бундестага или ако гласање о поверењу није подржала већина чланова Бундестага. То значи да ОЗ не нормира распуштање парламента као самосталну надлежност шефа државе. Такође, ни Влада ни канцелар немају могућност да предложи председнику да распусти Бундестаг. Могућност распуштања се, дакле, везује за наступање неких других чињеница и могуће је само посредно.

У првом случају, члан 63. ОЗ предвиђа да уколико се у првом кругу гласања, након избора или након оставке канцелара, на предлог председника не изабере савезни канцелар, Бундестаг може поново да покуша да изабере Савезног канцелара у року од 14 дана. Ако то не учини, организује се и трећи круг гласања, па уколико је и он неуспешан „онда у року од седам дана Председник мора или њега именовати, или распустити Бундестаг”⁷.

Други случај распуштања регулисан је чланом 68. Њиме је предвиђено да ако захтев савезног канцелара, да му се изгласа поверење, не добије сагласност већине чланова Бундестага, председник савезне државе може на предлог савезног канцелара у року од двадесет једног дана распустити то тело. Међутим, уколико Бундестаг изабере другог канцелара већином гласова, право на распуштање се гаси.

⁷ Предвиђањем тако великог броја понављања покушаја да се формира већина, члан 63. Устава заправо тежи да политичке партије натера да пронађу компромис. Одредбе о распуштању, чини се, не могу бити тумачене тако да се на било који начин њима тактизира у политичком животу, већ оне пре делују као претња некооперативним политичким актерима (Lovik 1983, 90).

Три распуштања, две одлуке Савезног уставног суда

Распуштање према механизму који предвиђа члан 63. никада се није догодило у пракси. Члан 68, међутим, био је активиран пет пута. Тај институт се у пракси развио у два правца који су у теорији означени као позитивно или „право” и негативно или „лажно” гласање о поверењу (Heckötter and Spielmann 2006, 7). Смисао позитивног гласања о поверењу јесте да влада изврши притисак на парламент, суочавајући га с тим да ће, ако не прихвати одређене ставове, бити принуђена да јој затражи замену (Petrov 2017, 139). Примера ради, то је учинио канцелар Шредер (*Gerhard Schröder*) у новембру 2001. како би извршио притисак на парламент да изгласа одређени закон, у чему је и успео. И канцелар Шмит (*Helmut Schmidt*) је „преживео” гласање о поверењу у фебруару 1982. године (Kommers and Miller, 2012, 154). Међутим, тзв. „негативно”⁸ изгласавање поверења (*unechte Vertrauensfragen*) (Kommers and Miller 2012, 155) делује пре као тактичко средство. Њега користи канцелар не с намером да изврши притисак на парламент, већ ствара лажну слику о томе да његова влада не ужива поверење не би ли се испунили услови за распуштање парламента и нове изборе.⁹

Први пут је овај члан активирао Вили Брант (*Willy Brandt*) 1972. године. У априлу те године, показало се да владајућа *SPD* (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – Социјалдемократска партија Немачке) нема стабилну и јасну већину будући да предлог буџета није усвојен.¹⁰ Опозициони *CDU* (*Christlich-Demokratische Union* – Хришћанско-демократска унија) је захтевао да се канцелар повуче, али ни они нису имали већину како би активирали члан 67. и изгласали неповерење. Будући да Брант није желео да поднесе оставку, видевши у томе израз политичког банкротства (Heckötter

⁸ У литератури су истицане замерке што се користи термин „лажно” гласање о поверењу. Међутим, тај термин прихватају они аутори који заузимају став да распуштање према одредбама ОЗ није дозвољено из тактичких разлога, већ само у оној ситуацији у којој се канцелару заиста не изгласа поверење. Они у поменутом члан 68. виде средство рационализације парламентаризма. Један од аргумената да је распуштање крајња мера који поборници овог става често наводе јесте да је механизам из члан 68. први пут примењен тек 33 године од доношења ОЗ (видети Lovo 1999, 407–408).

⁹ Неки аутори су такво поступање означили као изигравање смисла устава. (видети Kommers and Miller 2012, 155).

¹⁰ Однос гласова био је 247 према 247 (Lovo 1999, 404).

and Spielmann 2006, 7), он је у септембру активирао механизам из члана 68. Тада њему није изгласано поверење будући да чланови владе нису учествовали у гласању (Lovik 1983, 91–92; Lovo 1999, 404–405). Он је, дакле, свесно оптирао за опцију да излазак из политичке кризе нађе у томе што ће применом члана 68. намерно изазвати распуштање Бундестага.

Али криза из 1982. имала је потпуно другачији смисао. Док Вили Брант 1972. године није имао јасну и недвосмислену већину, канцелар Кол (*Helmut Kohl*) јесте. Он је члан 68. употребио са циљем да тактичким распуштањем своју позицију учврсти. Наиме, пошто је тада опозициона *CDU* поднела предлог за изгласавање неповерења, већином гласова пала је дотадашња влада Хелмута Шмита, иначе председника *SPD*-а. Будући да ОЗ (чл. 67) предвиђа да се заједно са предлогом за изгласавање неповерења мора истовремено поднети предлог за избор новог канцелара, нови канцелар постао је Хелмут Кол чиме је *CDU* постао владајућа партија (Lovo 1999, 406). Али, Колу је било важно да унутар опозиционог блока постигне стабилност, те је већ у моменту када је постао канцелар најавио нове изборе за март 1983. године и упутио позив опозицији да учествује у расправи о томе које су могућности предвиђене ОЗ за прибегавање распуштању. Колова Влада се одлучила за решење које је десет година раније применио Вили Брант – да активира члан 68. Након „успешног” неизгласавања поверења у децембру 1982. године, Кол је упутио предлог председнику Карстенсу (*Karl Carstens*), али је прилично занимљиво приметити да је Карстенс на такав захтев одговорио тиме што је подсетио да му ОЗ даје дискрециону власт да такав захтев прихвати или не прихвати и да ће се о предлогу изјаснити у року од 21 дана. На крају, 7. јануара 1983. године дао је позитиван одговор образлажући то формалним аргументима, а све са циљем избегавања политичке кризе (Lovo 1999, 407).

Свега десет дана након што је Карстенс потписао акт о распуштању, четири посланика обратила су се Савезном уставном суду и тиме активирали механизам из члана 93, став 1, тачка 1 Основног закона којим се предвиђа надлежност овог Суда да решава тзв. органске спорове (*Organstreit*) (Lovik 1983, 97).

Уставни суд је двадесет година касније опет био позван да решава ово питање – опет поводом члана 68. и тактичког распуштања применом механизма гласања о поверењу. Овога пута је томе прибегао канцелар Герхард Шредер. У тренутку активирања члана

68. он је имао јасну и недвосмислену већину. То је био случај и са Колом, али док је Кол био суочен са потребом да се блок око *CDU*-а консолидује, Шредер није имао таквих проблема.¹¹ Тада коалициони партнери, Зелени, недвосмислено су изразили подршку Шредеровој влади. Али, након пораза *SPD*-а на изборима у Северној Рајни Вестфалији (Heckötter and Spielmann 2006, 5), Шредер је сматрао да му недостаје подршка бирача и одлучио се на распуштање. У томе је успео, разумљиво, „намерним” неизгласавањем поверења. Као и 1983. и 2005. два посланика су поднела захтев пред Савезним уставним судом, опет на основу члана 93. Основног закона.

Органски спорови и доктрина политичких питања

Органски спорови су у контексту истраживања у овом раду посебно значајни. Њихова специфичност ће вероватно и навести Левенштајна (*Karl Loewenstein*) да о судској власти у Немачкој говори као о највишем судији динамике политичке силе (Lovo 1999, 418). Тиме се у надлежност Савезном уставном суду даје не само задатак да врши контролу уставности, него и да одлучује о политичком животу – чини се да он може бити и арбитар политичких одлука.

Чланом 93. предвиђено је да Савезни уставни суд одлучује о тумачењу Устава у споровима поводом обима права и обавеза највиших савезних органа или других учесника којима су уставом или пословником највиших савезних органа додељена таква права. Руп (*Rupp*) ће ову надлежност Савезног уставног суда означити као најосетљивију тачку у целокупној структури својих надлежности. Он, наиме, објашњава да с једне стране Суд заиста може решити политичку кризу тиме што ће понудити правне аргументе, али то се може десити само ако нађе да је нека радња неуставна. Ако је, пак, прогласи уставном, „лопта” се поново враћа у политичку арену и тада поново мора да се тражи политички компромис. Као слабу тачку овако дефинисане надлежности, Руп наводи и то што органи законодавне и извршне власти могу обраћањем Суду једно политичко питање да претворе у правно и да тиме избегну покушај изналагања компромиса, али и одговорност (Rupp 1960, 43–44). Неки су као слабост овог решења навели и то што би се обраћањем Савезном уставном суду због тога што је државни орган повредио

¹¹ У прилог томе говори и чињеница да је усвојен низ закона којима се остварује Агенда 2010 упркос бројним негодовањима (Staudenmaier 2017).

Устав урушило поверење јавности у политички систем земље (Lovik 1983, 102).

У процесном смислу овај спор се решава у контрадикторном поступку, при чему на страни предлагача, а ради избегавања чисто теоријских спорова, мора да постоји непосредни правни интерес. Одлука Уставног суда је ограничена на утврђивање да је предузетом мером или пропуштањем противника повређено неко уставно начело или неписани уставни принцип (Stojanović 2016, 37). Одлука је, дакле, деклараторна (Kommers and Miller 2012, 162).

Питање које се поставило пред Савезним уставним судом у оквиру органског спора, у случају САД-а било би олако одбачено на основу једне посебне доктрине – политичког питања (Ulrike 1983, 101). Суштина те доктрине почива на идеји да су одређена уставна питања неодвојива од суштински политичких процена, што спречава судове да заузму било какав став о њима (Marinković 2016, 120). Најпознатију формулу за утврђивање питања која не могу бити предмет судског одлучивања дао је Врховни суд САД-а рекавши да су то они предмети за чије решавање не постоје мерила која би се могла утврдити и применити судским путем (Marinković 2016, 120). Још је судија Маршал (*John Marshall*) у чувеној одлуци Марбери против Медисона изрекао да питања која су по својој природи политичка никада не могу да буду решавана пред Врховним судом (Marković 2023a, 62). Са друге стране, има аутора који сматрају да је доктрина политичких питања само параван којим се суд служи да избегне упуштање у „неистражене политичке воде” (Marković 2023a, 62). Џек Пелтасон (*Jack Peltason*) је за политичка питања рекао да су то она питања за која судије одлуче да их не расправљају (Marković 1972, 213). Јасно је, дакле, да су политичка питања сада већ класична доктрина америчког Врховног суда, али нама се чини да је та доктрина којима се суд „самоограничава” потенцијално прилично опасна. Наиме, некадашњи судија Савезног уставног суда Немачке, Герхард Лајбхолц (*Gerhard Leibholz*), истиче да свуда где се политика може мерити правом, то треба чинити. Он додаје да је у интересу слободе да се правни спорови политичког карактера не решавају искључиво политичким путем, већ да је добро да о њима расправља и независна инстанца, оријентисана на право (Marković 1972, 217–218).¹²

¹² Бернارد Шварц (*Bernard Schwartz*) ће приметити да ако је принцип о судству као о врховном арбитру у свим уставним питањима оличење принципа

Основни проблем са овом доктрином, дакле, лежи у томе што нема јасног критеријума која су то питања политичка. И заиста, како то примећује Марковић, пракса Врховног суда САД-а је прилично неконзистентна (Marković 2023, 235–240). Суд није јасно разграничио списак политичких питања нити је понудио јасно разграничење политичких од правних аката. Вероватно је то један од разлога што ће Арон Барак (*Aharon Barak*) рећи да на ову доктрину гледа са великим опрезом те да судови не би смели да абдицирају пред својом улогом у заштити демократије из страха или зато што осећају нелагоду у односу на друге гране власти (Barak 2006, 177–178). Последишно, он ће заузети став да нема „правног вакуума”. Нема области без правне садржине нити без правних критеријума. Он истиче да чак и питања чисто политичке природе могу бити испитана са правног становишта: „Још једном, не тврдим да су правна решења увек најважнија или најбоља; људски односи свакако превазилазе право. Иако тврдим да је право свуда присутно, не тврдим да је право све. Већ сам рекао да је, по мом мишљењу, право алат за регулисање односа међу људима, али наравно да тај алат није једини. Иако није све право, право постоји у свему” (Barak 2006, 179).

У случају Немачке, иако у решавању спорова поводом обима права и обавеза неког највишег савезног органа увек мора бити примеса политике, то не спречава Савезни уставни суд да примени правне стандарде. Поводом члана 93. Суд је позван да одлучи о конфликту који може имати политичку природу, али је он нужно произашао из питања правног односа уставних органа (Lovik 1983, 100–102). Поједностављено на примеру, одлука канцелара да се послужи члана 68. ОЗ јесте политичка и тактичка одлука – он се руководио искључиво политичким разлозима. Али питање да ли је смео да користи члан 68. на начин на који је то учинио је правно питање – оно се тиче обима права која су ОЗ дата канцелару и председнику. Суд и не треба да решава о оправданости, него о „правности”. Коначно, ма колико такав аргумент био уопштен, он је ипак прецизан. Извршна власт своје овлашћење црпи из устава и закона. Стога, мора деловати унутар оквира Устава и закона. Ако прекорачи дато овлашћење, или га користи незаконито, судство

законитости (макар у америчком систему), онда је прављење изузетка фатални први корак ка тоталитаристичкој доктрини – тиме се отвара простор да кажете да је држава изнад принципа законитости (Marković 1972, 217–218).

мора вршити функцију надзора која му је дата уставом и законима (Barak 2006, 241).¹³

Одлука Савезног уставног суда – „контролор” политичког живота

Претходна теоријска разматрања била су значајна као увод у анализу одлука које је Савезни уставни суд донео 1983.¹⁴ и 2005.¹⁵ године. Према није директно увео категорију политичких питања, нема никакве сумње да обе одлуке могу имати значајне реперкусије у контексту разумевања природе акта о распуштању и шире, питања контроле политичких процеса коју врши Савезни уставни суд. Нигде у одлуци се не помиње та доктрина, али се већ на почетку одлуке од 1983. године Суд суочио с питањем шта је предмет одлучивања. Акт о коме је имао да одлучује био је акт о распуштању председника Карстенса. Али, Савезни уставни суд је истакао да председник ужива дискреционо право да одлучи о распуштању и да је сама одлука политичког карактера, те не може бити предмет контроле уставности. Одлучивање о томе да ли су испуњени фактички предуслови којима се ствара могућност за дискрециону одлуку председника јесте правни проблем на који се Суд осврнуо. То ће поновити и у одлуци од 2005: „Савезни председник доноси одлуку о распуштању Бундестага или одбија да прихвати предлог савезног канцелара, на своју одговорност као политичку одлуку. Ова одлука је у границама дискреционе надлежности савезног председника. Међутим, дискреција у оквиру члана 68. Основног закона доступна је савезном председнику само ако су предуслови из тог члана испуњени у тренутку доношења његове одлуке” (пара. 129).

¹³ У издвојеном мишљењу у случају *Eisenberg v. Minister of Housing*, Барак ће рећи: „Ово је снага демократије која поштује владавину права. Ово је формална владавина права, према којој су све власти, укључујући и саму Владу, под законом. Ниједно тело није изнад закона; ниједно тело не сме деловати арбитрерно. Ово је такође и суштинска владавина права, према којој се мора постићи равнотежа међу вредностима, начелима и интересима демократског друштва, док се држави дају дискрециона овлашћења како би на адекватан начин постигла равнотежу међу различитим погледима (Barak 2006, 244).

¹⁴ Parliamentary Dissolution I Case, 62 BVerfGE 1 (1983).

¹⁵ Parliamentary Dissolution II Case, 114 BVerfGE 121 (2005).

Суд на основу историјске анализе није имао дилеме да је члан 68. конципиран тако да отежа распуштање Бундестага. Члан је пажљиво конципиран будући да уводи три уставна чиниоца у процес распуштања, не би ли их натерао да пажљиво размотре своју одлуку. У прилог томе говори и чињеница да само неизгласавање поверења не мора нужно да води распуштању – канцелар мора да затражи од председника да то учини, а овај има дискреционо овлашћење да ли ће то учинити (Lovik 1983, 106–107). Али, Суд сматра да тзв. негативно гласање о поверењу није забрањено Уставом и да заправо може бити средство решења политичке кризе (Heckötter and Spielmann 2006, 11). До таквог закључка Суд је дошао тако што је истакао процедуралне и супстанцијалне услове. Процедурални услов се састоји у томе да канцелар може упутити предлог председнику да донесе акт о распуштању тек након што му није изгласано поверење у Бундестагу. Супстанцијални услов се састоји у томе да ли је дозвољено да се из тактичких разлога прибегне распуштању. Суд је закључио да се тај услов може сматрати испуњеним у ситуацији у којој канцелар не види шансу да настави да управља у датим околностима. Другим речима, он мора да процени да постоји ситуација „политичке кризе”. Тај услов Суд је конструисао на основу систематског тумачења, будући да он није садржан непосредно у члану 68, али Суд сматра да будући да члан 39, став 1 поставља правило о четворогодишњем мандату, то значи да одредбе попут члана 68 морају бити уско тумачене (Heckötter and Spielmann 2006, 10). Суд је узео у обзир и случај од 1972. године, за који је закључио да има прецедентни карактер. За Суд је неспорна чињеница да је услов политичке кризе постојао 1972. године будући да канцелар Брант није имао већину, али да је тај услов био испуњен и 1982, иако Кол јесте имао већину. Она се сада огледала у томе што је он оправдано страхова од будућег губитка већине будући да је коалициони споразум био ограничен (Heckötter and Spielmann 2006, 11–12).

Осмочлани Сенат Савезног уставног суда је донео одлуку од пет према три. Судија Ротман (*Joachim Rottmann*) је приложио сагласно мишљење, слажући се са закључком али је оспорио образложење управо у делу који се тиче процене политичке кризе истакавши да је неодржив аргумент о политичкој кризи онако како је већина образложила. Судија Зидлер (*Wolfgang Zeidler*) је оспоравао одлуку са становишта концепта представничке демократије, али је био сагласан за закључком. Једино је судија Ринк (*Hans-Justus Rinck*)

сматрао да је превремено распуштање било неуставно. Он је истакао да чл. 63, 67, 68. и 81. заједно граде систем међусобне контроле и равнотеже чији је циљ Бонским уставом да егzekутива несметано обавља своје задатке. Распуштање парламента на основу члана 68. упркос постојању већине би тај систем окренуо наглавачке (Lovik 1983, 113–114). Тако је Суд себи ставио у задатак да одреди услове под којима канцелар може поставити питање поверења.

Одлука од 2005. у првом делу прилично подсећа на одлуку од 1983. године. Штавише, у готово сваком параграфу, Суд се позива на своју ранију одлуку. Међутим, у каснијем делу постоји једно одступање које је значајно управо са становишта доктрине политичког питања. Поље „судијске уздржаности” сада је проширено и на утврђивање чињеница. Док се Суд у одлуци од 1983. упустио у проналажење околности којима се може оправдати одлука канцелара Кола, у одлуци од 2005. године он је сматрао да тако нешто и не треба да утврди, будући да такве тврдње не могу бити утврђене судским путем (Heckötter and Spielmann 2006, 12). За Суд је посебно важна била изјава канцелара Шредера: „Мора бити јасно и то да где поверење више не постоји, не смемо се претварати у јавности да то поверење постоји. И ја сам то морао искусити. То је такође део моје политичке процене. И моја процена је недвосмислена. Процена констелације политичких снага пре и после одлуке да се затраже нови избори мора довести, ја сам врло сигуран у то, до тога да се под садашњим условима не могу ослонити на стално поверење неопходно у смислу члана 68. Основног закона” (пара. 169). За Савезни уставни суд је ова изјава била довољна и у наставку одлуке ће једну по једну одбацивати примедбе истичући да мишљење канцелара о томе да већина није стабилна не мора да буде потпуно доказиво. Довољно је да такве чињенице буду вероватне (*plausible*) (Heckötter and Spielmann 2006, 13).

Јасно је на основу претходне анализе судских одлука да је реч о крајње особеној надлежности Уставног суда. Уочљиво је међутим то да је пракса у овом случају ишла у правцу ширења судијског самоограничења, али чини се да то није учињено на конзистентан начин. За Суд је било спорно питање да ли он уопште може да се упушта у испитивање чињеница. У теорији, они који критикују спремност суда да о томе уопште и расправља, чине то управо позивањем на то да је реч о политичким актима. Тако ће се рецимо тврдити да Суд када испитује чињенице, питање је на који начин

он може да процени мотивацију канцелара и да стога у то питање и не треба да улази. У сагласном мишљењу ће судија Либе Волф (*Gertrude Lübbe-Wolff*) инсистирати на томе да је потребно потпуно напустити критеријум политичке кризе. Она ће додати и да то питање може да разреши само парламент, те да је контрола у овом случају фасадна (Kommers and Miller 2012, 161). Из тога ће многи у теорији решење почети да траже у увођењу могућности самораспуштања парламента. Нама се, међутим, чини да одлучивање Суда не треба да иде у правцу судијског ограничења, утолико пре што је изричитом уставном нормом предвиђена надлежност која у себи имплицитно подразумева да Суд мора да се бави испитивањем чињеница и брижљивом анализом политичких односа. Јер, спор о обиму права и обавеза савезних органа ће увек настати као политички спор, али то и даље не значи да је он „изван права”. Напротив, одредити домашај надлежности неког органа и његова ограничења је *par excellence* правно питање – штавише, суд мора о томе да расправља јер је тек тада истински чувар демократије. Поред тога, „страх” од тога да би Суд одлучивањем значајно проширио своје надлежности чини се да је само један (погрешан) угао посматрања. Смисао поверавања тако широких надлежности уставним судовима је да се омогући ефикаснија заштита демократије и људских права (Barak 2006, 22–23). Ипак, треба додати да без обзира на чињеницу што је Суд поље своје надлежности сам ограничио, он је ипак недвосмислено прихватио своју надлежност у овој ствари, мериторно расправљао о случају и ипак преузео контролу остварења дискреционе власти највиших политичких органа (Lovo 1999, 419–420). Али, додајмо и да је то манир Савезног уставног суда Немачке. Наиме, у бројним осетљивим политичким питањима, овај орган је прихватао надлежност и мериторно одлучивао али у пракси никада није донео одлуку која би била на уштрб политике коју воде политичке институције Немачке (Beširević 2016, 139). Две анализиране одлуке такав став потврђују.

Природа акта о распуштању

Претходним погледом на одлуке Савезног уставног суда Немачке отворено је питање домашаја надлежности овог суда у правној контроли политичког живота. Као што је показано, Суд у Карлсруеу је имао пред собом задатак да одреди шта оцењује, односно шта је предмет уставносудског одлучивања. Ваља подсетити да је

у оба случаја направљена суптилна разлика између онога у чему је Суд видео своју надлежност, а то је процена испуњености услова да савезни канцелар прибегне примени члан 68. ОЗ у ситуацији када постоји (јасна) парламентарна већина и онога што је оценио да не може бити предмет уставносудске контроле, а то је акт о распуштању који је донео савезни председник. Суд је заузео став да председник у доношењу одлуке има пуно дискреционо право. Међутим, занимљиво је да се Суд ипак упустио у делимичну анализу тог акта, што може бити од значаја у контексту испитивања могућности контроле акта о распуштању. Таква ситуација отвара још једно теоријско питање. Већ је раније одлука УС Немачке посматрана у контексту доктрине политичких питања. Али, та је доктрина изворно потекла из САД-а. У Европи се развио сличан концепт који је имао сличну сврху – да одређена питања искључи као предмет судске контроле. Реч је тзв. политичким актима.

Теорија политичких аката или аката владе је изворно француска теорија која се развила под праксом француског Државног савета (Krbek 1937, 490). Ратко Марковић је истакао три кључне карактеристике ових аката у материјалном смислу: то су акти који ни детаљно ни прецизно нису регулисани правом, ако су овим уопште и регулисани; они су неподложни оцени законитости коју врше судови; то су акти којима се непосредно извршава устав (Marković 1980, 99–101). У формалном смислу, акти владе или политички акти су појединачни акти које је донела извршна власт, а који поседују побројане материјалне карактеристике (Marković 1980, 101).

Повод за посебну правну конструкцију политичких аката заправо лежи у томе што је Државни савет, карактеришући одређене акте као политичке, сматрао да нема надлежност да о њима одлучује (Krbek 1937, 490). Овај управносудски орган у Француској се често руководио опортунистичким разлозима, те је и до данас мање-више остало нејасно који то критеријуми одређују неки акт као политички. Тако, некада је Савет желео да избегне конфликт са парламентом, некада међународне тешкоће, а некада се позивао на политичке акте зато што је влада у одређеним пословима традиционално задржала висок степен слободе (Krbek 1937, 495). У науци управног права обично се наводи да постоје три теорије које покушавају да понуде одређене мање или више јасне критеријуме разликовања аката владе од управних аката. Прва је доживела велике критике, а она као критеријум разликовања користи побуду која је инспирисала

доношење одређеног акта. Уколико је она претежно политичка, онда је и акт такав. Друга теорија је покушала да понуди јасније критеријуме, полазећи од разликовања функције владе и функције управе у оквиру извршне власти (Marković 1980, 103–104). Док су управни акти донети на основу закона, политичким актима се непосредно спроводи устав. И баш зато што су лишени сваке зависности од закона, један од поборника ове теорије, Дендиас (*Dendias*) ће и закључити да нема никаквог оправдања да Државни савет контролише те акте. Али, последица овога је да онда исто тако нема никаквог оправдања да акти не буду предмет судске контроле уставности. Међутим, Дендиас свестан таквог логичког исхода додаје да су акти владе акти вршења функција владе, па да стога немају својства правних правила и да они заиста извршавају уставне одредбе, али у сфери политичког. Из тога по његовом мишљењу произлази да судија не би могао да оцењује овакве акте зато што за то није обучен, будући да код њих нема правних елемената (Marković 1980, 104). Ипак, један његов закључак у контексту истраживања у овом раду може бити од посебног значаја. Он, наиме, не одбацује у потпуности могућност судске контроле уставности ових аката. Штавише, он сугерише да ови акти имају правну садржину која се огледа у њиховом формалном елементу (Marković 1980, 104) и да управо преко тог елемента може бити испитивана потенцијална неуставност овог акта. Савременим речником, формална контрола уставности политичких аката је могућа. Коначно, из свих ових покушаја да се ближе уреди акт владе, али и да се оправда таква „конструкција”, нарочито с последицом да не може бити предмет судске контроле, изродила се и трећа, тзв. „негативна теорија” о акту владе која сматра да овај појам не само да треба *de lege ferenda* већ и *de lege lata* уклонити из правног поретка (Krbek 1937, 498–499). Присталице ове теорије у потпуности одбацују концепцију акта владе. Један од аргумената је полазио од тога да ако је савремена држава правна држава, у којој интегрално доминира начело законитости, онда је немогуће пронаћи рационалне аргументе за концепцију политичких аката.¹⁶

Треба посебно подвући разлику између аката владе и тзв. дискреционих аката. То испитивање је значајно и приликом

¹⁶ О аргументима Диеза (*Paul Duez*), Бартелемија (*Joseph Barthélemy*) и Дигија (*Léon Duguit*) као противника теорије политичких аката (видети Marković 1980, 109–111).

разматрања акта о распуштању, будући да се, примера ради, у одлуци Савезног уставног суда Немачке каже да председник има дискреционо право да одлучи о распуштању парламента. Сваки управни акт је правно везан, али та везаност може да буде потпуна и делимична. У случају потпуне везаности, доносилац неког акта поштујући правила процедуре примењује материјални пропис на одређени случај при чему је обавезан да тај пропис стриктно примени. У случају делимичне везаности, он има дискрециону оцену, јер он може у датој ситуацији да изабере ону правну солуцију која ће најпотпуније одсликавати вољу законодавца (Tomić 2012, 489–490), односно да између више законом дозвољених могућности изабере једну (Marković 1995, 205). Разлика између политичких аката и дискреционих аката лежи у томе што само ови последњи могу бити предмет контроле. Дакле, док политички акти уопште не могу да буду предмет судског одлучивања, суд може да испита и цени у случају дискреционих аката да ли је орган материјалним прописом био овлашћен на решавање по слободној оцени и да ли је решење донео у границама тог овлашћења и у складу са циљем у којем је овлашћење дато (Tomić 2012, 494). У случају политичког акта суд би *a priori* одбацио да решава то питање, док би у случају дискреционог акта засновао надлежност, ушао у меритум, и тек онда би могао да закључи да нема елемената за вршење надлежности. Он би, дакле, захтев одбацио као неоснован, а политички акт би *ab initio* одбацио као неприхватљив (Marković 1980, 102).

Из овог кратког прегледа различитих ставова о тзв. политичким актима јасно је да се једно од централних питања односи на то да ли ти акти могу бити предмет судске контроле, што је и предмет нашег интересовања. Питање је заправо да ли је оправдано да у пољу права постоји један „правно слободан простор”, односно једна област која треба да остане слободна од права, правно неуређена или бар у основним линијама правно неуређена, у којој ће се држава понашати сходно тренутним околностима (Marković 1980, 110). Питање постојања или природе политичких аката је посебно важно у овом раду, јер се у теорији и акт о распуштању сматра политичким појединачним актом. И Савезни уставни суд је такође посредно „ушао” у поље испитивања природе акта о распуштању и управо отворио питање да ли акт председника Карстенса може бити предмет уставносудске контроле.

У случају Немачке, Савезни уставни суд је у одлуци од 1983. године, иако је акт председника окарактерисао као дискрециони, ипак подвукао да би савезни председник био дужан да испита испуњеност материјалних и формалних елемената за распуштање. У процедуралном смислу нема дилеме да председник не може да донесе акт ако нема предлога канцелара. Али када је реч о супстанцијалном услову, а он је овде кључни, савезни председник је у принципу ограничен проценом савезног канцелара, јер је само последњи у стању да процени да ли и даље има политички ауторитет. Само ако је савезни канцелар очигледно погрешно оценио политичку ситуацију, његово мишљење није обавезујуће. Дакле, поље контроле савезног председника је ограничено (*evidenzkontrolle*). Када се утврди да су услови испуњени, председник је слободан да одлучи да ли ће или неће донети акт о распуштању. Остало је, међутим, нејасно који су аспекти у том смислу релевантни, јер се председник Карстенс позвао на политичке разлоге, док се председник Келер (*Horst Köhler*) позвао на „добробит народа” (*Heckötter and Spielmann 2006, 11*). Дакле, Савезни уставни суд, премда је користио термин „дискрециони”, чини се да је више на терену политичких аката. Суд јесте покушао да размотри акт о распуштању, али је у обе своје одлуке процењивао да ли је и како канцелар оценио политичку ситуацију, док је акт о распуштању оставио по страни као акт који готово саморазумљиво не може да буде предмет контроле. Он је, дакле, покушао да објасни природу акта, покушавајући да разложи његове елементе, али се чини као да је на крају одустао од могућности да врши и контролу акта о распуштању који је донео савезни председник.

Случај распуштања парламента у Немачкој показао је бројне специфичности за разлику од већине европских држава. То се пре свега огледа у немогућности непосредног распуштања парламента, већ се оно јавља само као последица примене других института парламентарног система. Друга специфичност се односи на могућност контроле примене појединих института путем тзв. органских спорова. Коначно, примери из судске праксе УС Немачке, отворили су питање не само могућности контроле акта о распуштању парламента, већ и у којој мери је дозвољено применити тзв. тактичко распуштање. Сва та питања необично су важна и у случају Србије, те их у наставку треба посебно размотрити.

РАСПУШТАЊЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ: СЛУЧАЈ СРБИЈЕ

Устав од 2006. уредио је институт распуштања у члану 109. То уставно решење је врло слично оном које је садржао и претходни Устав од 1990. године. Њиме је предвиђено да председник Републике, може на образложени предлог Владе да распусти Народну скупштину и то је генерални механизам примене овог института. Устав од 1990. године је предвидео дословно исту одредбу. У оквиру истог члана, Устав од 2006. је предвидео извесна ограничења, односно ситуације у којима је распуштање забрањено. Тако, Влада не може да предложи распуштање Народне скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свога поверења. Не може бити распуштена ни за време ратног или ванредног стања. Чланом 109. је предвиђено и да је председник Републике дужан да указом распусти Народну скупштину у случајевима одређеним Уставом. Реч је дакле о оним ситуацијама, у којима до распуштања долази по сили Устава, а сви ти случајеви се везују за „неспособност” Народне скупштине да изабере Владу (Petrov 2017, 150–151). Тако, Народна скупштина се распушта ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу, ако не изабере нову владу у року од 30 дана од дана изгласавања неповерења, ако не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења и ако не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе. Када је реч о правном положају распуштеног парламента, Устав је предвидео да распуштена Народна скупштина врши само текуће или неодложне послове, а законодавцу је препустио да дефинише који су то послови. Без обзира на то што је актом о распуштању скраћен мандат Народне скупштине, она и даље постоји и до избора новог сазива остварује своје функције али у нешто ужем обиму (Simović i Orlović 2023, 596–597).

Резимирајући уставна решења, јасно је да Устав од 2006. године предвиђа две врсте распуштања, одлуком председника Републике и по сили Устава. Премда се у оба случаја користи исти термин, код распуштања по сили устава парламент не може да изабере нову владу, што је у парламентарном систему једна од његових основних функција и такав се парламент због неизвршења свог задатка, а по протеклу одређеног рока, „кажњава” (Petrov 2017, 151). Код „правог” распуштања, када председник Републике „може на образложени

предлог Владе да распусти Народну скупштину” он има могућност, а не и обавезу да донесе указ о распуштању. Међутим, то његово право није самостално, већ је везано за предлог Владе који, по слову Устава, мора бити образложен. Влада је, дакле, примарни и изворни носилац идеје да дође до распуштања. Њена би жеља, међутим, остала неостварена без јасне подршке шефа државе (Kuzmanović 2010, 12).

На почетку рада је већ истакнуто да је пракса распуштања под Уставом од 2006. године применом механизма из члана 109. став 1 била веома учестала. Такође, уочљиво је да до распуштања није долазило због постојања какве политичке кризе, нестабилне већине или слично, већ је то пре свега била ствар тактике. Из такве праксе, произлази неколико важних питања која је потребно анализирати. Пре свега, питање је који је смисао уставног решења о распуштању на основу одлуке председника Републике. Потом, шта се подразумева под „образложеним предлогом” и који је степен „слободе” председника Републике да одлучи о распуштању на основу тог предлога. Коначно, да ли ова одлука председника Републике која се доноси у форми указа, а која је по својој природи појединачни акт може бити предмет правне контроле. То су, дакле, сва она питања која су претходно на примеру Немачке отворена, а која ће у наставку бити примењена на случај Србије.

Смисао распуштања Народне скупштине у Уставу Србије од 2006. године

Кузмановић истиче да је у институцији председника Републике концентрисана значајна моћ вагања и да је њему остављена могућност да у личној „арбитражи” процени хоће ли се ставити на страну Владе или Народне скупштине када му Влада поднесе образложени предлог за распуштање (Kuzmanović 2010, 12). Поједини аутори додају још и да следећи своју неутралну улогу пасивне власти у парламентарном систему, шеф државе, по правилу, прихвата предлог и распушта парламент не мешајући се у однос две политичке власти. Практика распуштања под Уставом од 2006. показује да је шеф државе увек прихватао образложени предлог Владе да парламент распусти. Али томе треба додати да у свим случајевима распуштања није долазило до неподударања политичке опције председника Републике и већине која је формирала Владу. Чини се, заправо, да су ова два уставна органа распуштању прибегавала искључиво из

тактичко-политичких разлога. Једини случај када је председник распустио Народну скупштину у ситуацији у којој је постојала политичка криза и очигледна немогућност формирања стабилне парламентарне већине десила се 2008. године када је председник Републике Борис Тадић распустио Народну скупштину. То је распуштање, према Петрову, имало карактер превентивног (Petrov 2022, 167). Након тога, Народна скупштина је распуштена одлуком председника Томислава Николића 2014. године иако је постојала стабилна парламентарна већина коју су чинили коалиција Српске напредне странке (СНС) и Социјалистичке партије Србије (СПС). Потом је уследило распуштање 2016. године, а тада је постојала апсолутна већина само једне парламентарне листе, СНС. У суштини, СНС је намеравала да превременим распуштањем „капитализује” доминацију у бирачком телу. Још једном је владајућа већина прибегла распуштању 2022. године из очигледно тактичких разлога, будући да је велики део опозиције бојкотовао изборе 2020. године. Тада Влада није понудила јасно образложење. Коначно, последњи пут је Народна скупштина распуштена 2023. године. Влада је у свом образложеном предлогу председнику Републике предложила одржавање нових парламентарних избора који би у постојећим околностима обезбедили виши степен демократичности, смањење тензија које се стварају између супротстављених опција у друштву, одбацивање искључивости и говора мржње и афирмисање права на слободно изношење мишљења и ставова о одређеним политичким, економским и другим питањима, укључујући и даљу афирмацију европских вредности (Vlada Republike Srbije 2023).

Дакле, јасно је да је под праксом Устава од 2006. свако распуштање на образложени предлог владе, осим оног од 2008. године, било тактичко. Влада је упућивала образложене предлоге председнику Републике у ситуацији у којој је имала јасну и недвосмислену већину и у којој није било никаквих сукоба унутар коалиције (Marinković 2019, 113–114). Он је у свим случајевима прихватао образложени предлог Владе.

На основу ових искустава, питање је да ли је уставотворац од 2006. године имао на уму тактичко распуштање као одлику политичког живота или је пак покушао да оснажи положај Владе. Већ смо раније видели да је немачки уставотворац показао јасно опредељење ка јачању положаја Савезне владе (видети: Poročić 2024, 120) што је била директна последица историјског искуства, те

уопште није предвидео распуштање као самостални механизам, већ као последицу неизгласавања поверења. Многи су зато и сматрали да је тактичко распуштање недозвољено, јер је ОЗ од 1949. године имао на уму јаку и стабилну владу са пуним четворогодишњим мандатом. Суд у Карлсруеу у поменутих одлукама од 1983. и 2005. године недвосмислено указује да је намера уставотворца од 1949. године била да политички живот учини стабилнијим, а то је постигнуто јачањем положаја владе и, сасвим специфично, неувођењем у правни систем института распуштања непосредно, већ кроз поступке реализације политичке одговорности.

У погледу решења Устава од 2006. године које се односи на распуштање, нема никаквих промена у односу на Устав од 1990. године у језичкој формулацији. Нама се чини да нема дилеме да одлука председника, па и претходна одлука Владе о томе да председнику упуту предлог има политичку садржину али ови органи морају да поштују и „сЛово” и „дух” Устава. Дакле, распуштање као плод политичке одлуке засновано на начелима политичког опортунитета није по себи противно Уставу, али ако постане пракса, онда се поставља питање злоупотребе института распуштања. Да ли је та аргументација оправдана зависи од одговора на питање које се тиче садржине образложеног предлога Владе.

Садржина образложеног предлога Владе

Надлежност председника Републике да донесе указ о распуштању Народне скупштине је, као што смо показали, условљена претходним образложеним предлогом Владе. То, дакле, значи да није довољно да Влада само упуту предлог, већ је неопходно да то и аргументује како би председник Републике у оквирима своје надлежности могао да донесе одлуку.

Каква треба да буде садржина тог образложења није, међутим, ближе дефинисано. На основу претходне аргументације, чини се да тај предлог свакако не би могао да иде у правцу тактичког распуштања, већ би се од владе очекивало да председнику представи свој поглед на тренутну политичку ситуацију. Уставом је прописано и да председник Републике предлаже мандатара за састав нове Владе и то пошто саслуша мишљење представника изборних листа. Он ће предложити оно лице које га је уверило у то да има потребну већину. Чини се да логика може бити слична и у случају распуштања.

Председник ће такву одлуку донети ако га влада на основу својих аргумената убеди, не нужно да је изгубила већину (јер би тада уосталом Народна скупштина могла да јој изгласа неповерење), већ да постоји политичка криза која изискује потребу да се распишу нови избори. Слично је резоновао и немачки Савезни уставни суд поводом одредаба Основног закона. То што је позиција Владе у Уставу Србије од 2006. ојачана (не до нивоа канцеларског модела, али ипак значајно више у односу на Устав од 1990. године), а решење о потреби „образлагања” предлога о распуштању задржано, чини се да је додатни аргумент у прилог томе да тактичко распуштање не треба да буде пракса под важећим уставним решењима. Да подсетимо, у француском уставноправном систему, тактичко распуштање је одлика политичког живота, али то потпуно одговара уставном решењу према којем председник Републике доноси одлуку о распуштању уз претходну обавезу да „само” консултује председнике домова парламента и премијера, али не и да њихов став нужно уважи (Simović 2008, 80).¹⁷ Да је Устав од 2006. хтео да дозволи распуштање из разлога политичког опортунитета, он не би предвидео решење према којем влада мора да образлаже свој предлог.

Иако је правни претходник Устава од 2006. у формалном (а у великој мери и у материјалном) смислу Устав од 1990. године, нарочито је занимљиво решење Устава Савезне Републике Југославије (СРЈ) од 1992. године. Одредбе овог устава садржале су решење према којем одлуку о распуштању Савезне скупштине доноси Савезна влада СРЈ, али то може учинити само ако Савезна скупштина није у могућности да дуже време обавља надлежности утврђене уставом. Дакле, та одлука се може донети само ако је испуњен материјални услов, док се формални састоји у обавези да влада претходно саслуша мишљење председника оба већа Савезне скупштине. Улога председника Републике се састоји у томе да указом „утврди” распуштање (члан 83). Поред уобичајених ограничења, која се односе на то да Савезна влада не може да распусти Савезну скупштину ако је покренут поступак гласања о неповерењу Савезној влади (члан 83), за време ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања (члан 85), члан 85 је додатно предвидео да до распуштања не може доћи у првих и последњих шест месеци мандата. Постављање

¹⁷ Ипак, према члану 12. Устава од 1958. године, председник не може да распусти Националну скупштину годину дана након избора за овај дом парламента, ако су они одржани као последица распуштања (видети Симовић 2008, 80).

оваких ограничења материјалне и формалне природе чини се да указују да тактичко распуштање према одредбама овог устава није дозвољено.

Могућности контроле акта о распуштању у уставноправном систему Србије

Постављање ограничења ради спречавања тактичког распуштања није необично. Штавише, чини се да постоји и тренд у прилог таквим ограничењима. Примера ради, у Енглеској се тактичко распуштање сматра потпуно природном одликом парламентарног система у којем премијер може да предложи распуштање у тренутку у којем то његовој политичкој опцији највише одговара. Такву могућност је имао услед непостојања прописа о тачно ограниченој дужини мандата парламента. Управо из тог разлога, 2011. године је донет тзв. *Fixed-term Parliaments Act*.¹⁸ Њиме је одређено да ће дан за гласање на свим следећим општим парламентарним изборима бити први четвртак у мају сваке пете календарске године од дана када су одржани претходни општи парламентарни избори (одељак 1, тачка 3). Превремени избори изузетно могу бити одржани само ако се изгласа неповерење влади или ако 2/3 чланова Дома обичних подржи превремене изборе (одељак 2, тачка 1). Последишно, револуционарна промена се тицала краљевог прерогатива распуштања – парламент се може распустити само седамнаест дана пре дана општих парламентарних избора (одељак 3, тачка 1). Ово решење које је битно утицало на промене у функционисању система очигледно је имало за циљ да уведе контролу са циљем спречавања тактичког распуштања. Заправо, један од кључних аргумената је био да је пракса према којој премијер може сам да одреди датум избора и тиме остале актере доведе у неравноправан положај недемократска.¹⁹ Међутим, 2022. године донет је *Dissolution and Calling of Parliament Act*²⁰ којим је претходни закон од 2011. године стављен ван снаге. Тиме је монарху враћено право да распусти парламент на предлог првог министра. То је било мотивисано политичком ситуацијом у којој Борис Џонсон ни након три гласања није успео обезбеди 2/3 већину

¹⁸ Fixed-term Parliaments Act 2011, c. 14.

¹⁹ <https://www.bbc.com/news/uk-politics-11286879>, последњи приступ 18. априла 2024.

²⁰ Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, c. 11.

коју предвиђа Закон од 2011. године за одржавање превремених избора. Решење је пронађено у доношењу посебног закона од 2019. године²¹ којим се расписују избори те године, а онда је Закон од 2011. године коначно стављен ван снаге 2022. године.

Овај пример треба да покаже да чак и у земљама у којима је тактичко распуштање „традиција” постоји свест о томе да у том тактизирању има нечег непожељног, односно да то може опозицију да доведе у неравноправан положај. С друге стране, на примеру Немачке смо видели да тактичко распуштање може да се сматра непожељним и у ситуацијама у којима жели да се одржи стабилност политичког живота.

Када је реч о Србији, питање контроле и ограничења тактичког распуштања до данас није решено. У домаћој правној теорији, Ратко Марковић је стао на становиште да је акт о распуштању политички акт не продубљујући или даље развијајући ту тезу (Marković 2015, 317). Из тога произлази да такав акт не може бити предмет уставносудске контроле. Штавише, као политички акт измиче и управносудској контроли. Такав став је имао јасну потврду и у решењу Закона о управним споровима од 1996. године. Њиме је у чл. 9, ст. 1, тач. 3 било предвиђено да се управни спор не може водити против аката донесених у стварима о којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучује Савезна скупштина, председник Републике, скупштина републике чланице или председник републике чланице. Тиме је у нашем правном поретку признато постојање политичких аката. Искључење управног спора се у овом случају односи на појединачне акте које ове органи доносе на основу уставних, али не и законских овлашћења. Дакле, ако се акт донесе на основу закона, не важи искључење управносудске заштите (Вајић и Томић 2002, 125). Према тадашњем решењу, дакле, и акт о распуштању председника Републике будући да је донет на основу непосредног уставног овлашћења не би могао бити предмет управносудске заштите.

Закон од 1996. године престао је да важи доношењем новог Закона о управним споровима од 2010. године. У њему, међутим, није била задржана одредба о политичким актима. Заправо, док је старији ЗУС применио технику негативне енумерације набрајајући ситуације у којима управни спор није допуштен против аката у законом предвиђеним групама управних ствари (Томић 2012, 175–176), нови ЗУС је ишао обрнутом логиком и дефинисао шта

²¹ Early Parliamentary General Election Act 2019, с. 29.

јесте предмет управног спора. Међутим, нови ЗУС је у чл. 3, ст. 2 дефинисао да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката (...) у погледу којих није предвиђена другачија судска заштита, те је питање да ли онда акти донети на основу уставних овлашћења могу бити предмет управносудског одлучивања будући да против њих није обезбеђена никаква друга судска заштита. Питање постаје још занимљивије јер нови ЗУС искључује категорију политичких аката из правног поретка. Штавише, нацрт Закона о управним споровима предвиђао је исто решење као и чл. 9, ст. 1, тач. 3 ЗУС-а у чл. 15, ст. 2, али оно није задржано у коначном тексту Закона (Petrović 2011, 94). Зоран Томић је става да без обзира на то што се политички акти изричито не наводе у тексту ЗУС-а, да су акти највиших органа донети непосредно на основу уставних овлашћења изван судске контроле уопште, па и оне у управном спору јер је реч о појединачним политичким актима код којих због њихове каквоће може да буде спорно само питање уставности, а не и законитости (Томић 2012, 188–189). Он додаје и да због своје минималне правне супстанце неспорно не подлежу мерилу уставности, а само делимично подлежу питању уставности (Томић 2012, 188). Милан Петровић је пак става да због изостављања одредбе старог ЗУС-а којим се наведена питања искључују као предмет управног спора, ти акти (како их он зове, политичко-управни) потенцијално могу да буду предмет контроле формалне законитости, али такав став не образлаже даље (Petrović 2011, 94).

Ако би се и прихватио став да акт о распуштању не може да буде предмет контроле законитости у управном спору, остаје отворено питање да ли може да буде предмет уставносудског надзора. Решења Устава Србије од 2006. као ни Закон о Уставном суду су таква да не садрже непосредну могућност контроле акта о распуштању.

Немачки Савезни уставни суд је надлежност контроле акта засновао као облик органског (компетенционог спора). У случају Уставног суда Србије не би се могла засновати таква надлежност, јер је према уставном решењу може да решава спор о надлежности само између судских и других државних органа (управних – *прим. А.Ц.*) као и између различитих нивоа територијалне децентрализације (члан 167, став 2, тач. 1–4), али не и између политичких органа као у случају Немачке.

Као што је поменуто, у нашој теорији се о томе није ни расправљало. Ратко Марковић је сматрао да не стоји аргумент да

политички акти нису контролисани. Суштина је у томе да не могу да буду предмет правне контроле, али да код њих важи принцип политичке одговорности (видети Marković 1980, 110–111). Међутим, показало се на примеру Немачке да Суд не треба да избегава заснивање надлежности онда када постоје „политички” елементи. Штавише, улога Уставног суда и јесте у томе да политичке процесе подведе под право. Нама се такав аргумент чини још уверљивијим у тзв. младим демократијама. Ту би улога Уставног суда могла бити готово и одлучујућа у процесу демократизације. У случају тактичког распуштања, нема никакве дилеме да је реч о акту који мора да садржи дискреционе елементе, где се оставља простор за политичке „маневре”, али ако распуштање постане толико често и увек тактичко, онда је легитимно поставити питање могуће злоупотребе тог института. Уосталом, тренд претварања политичких процеса у право је присутан и у другим земљама. Немачки уставни суд своју надлежност описује у већ анализираној одлуци од 2005. године тиме да у случајевима са политичким елементима не „улази у политичку арену”, јер интенција уставотворца није била да уводи правна ограничења политичком процесу, већ да контролише правила у којима се одвија политички живот (*political rule*) (пара. 160).

Што се тиче конкретних предлога, подносиоци захтева за поништавање парламентарних избора од децембра 2023. године, изнели су став да заправо постоји надлежност Уставног суда да решава о уставности акта о распуштању и то у изборном спору (члан 167, став 2, тачка 5 Устава Републике Србије). Наиме, из члана 109, став 6 Устава Србије произлази да председник Републике истовремено доноси акт о распуштању Народне скупштине и акт о расписивању избора за народне посланике. Важно је уочити да председник о томе доноси два различита акта, али увек истовремено, један за другим (отуда, можда би било логично да то буде учињено једним истим актом). Подносиоци захтева су стога истакли да су распуштање Народне скупштине и расписивање ванредних парламентарних избора посебна врста сложеног извршнополитичког акта код којег постоји истовремено али одвојено одлучивање о суштински истом уставном питању – отпочињању изборног поступка. Другим речима, за подносиоце захтева, две радње (распуштање и расписивање избора) неодвојиве су једна од друге и као такве, заједно, представљају прву фазу изборног процеса. Из тога се изводи закључак да је за одлучивање о уставности указа о распуштању Народне скупштине

једино надлежан Уставни суд (нарочито с обзиром на то да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, а да је у случају указа о распуштању Народне скупштине неопходно испитати уставност тог чина, наиме постојања „образложеног предлог Владе” за распуштање Народне скупштине) и то у оквиру изборног спора (видети Захтев за одлучивање о изборном спору I.2.1, I.2.2, I.2.3).

ЗАКЉУЧАК

У овом раду је разматрано какве су могућности контроле акта о распуштању парламента. Анализа је имала за циљ да утврди да ли акти који се у правној теорији уобичајено дефинишу као политички могу бити предмет правне контроле. То је истовремено прилог размишљању о правној контроли политичких процеса уопште.

Распуштање парламента је класични механизам парламентарног система који заједно са изгласавањем неповерења чини институционалну логику овог система власти. Међутим, у овом раду не анализира се распуштање у том контексту, већ један сасвим посебан аспект тог механизма. Наиме, премда се распуштање обично разуме као начин превазилажења политичке кризе, њему се често прибегава и из тактичко-политичких разлога. У ситуацији у којој постоји политичка процена да је тренутак погодан за нове изборе, јер ће се постојеће владајуће структуре учврстити на тим позицијама, орган надлежан за распуштање доноси такву одлуку. Али, претходно питање је да ли је то у духу парламентаризма, а у контексту овог рада, да ли је тактичко распуштање у „духу” Устава Србије од 2006. године, нарочито ако се има у виду да је готово сваки пут када је био примењен механизам из члана 109, то било учињено из тактичких разлога? И коначно, ако се утврди да није, што је претпоставка овог истраживања, има ли места правној контроли.

До тог питања се дошло посредним путем. Парадигматичан пример је Немачка у којој се тактичком распуштању прибегло три пута упркос уставном решењу које ту могућност, нама се чини, покушава да спречи, али се о томе у два случаја изјашњавао и Савезни уставни суд. У тим својим анализама он је морао да одговори на два питања која су у овом раду кључна – каква је природа акта о распуштању и шта је предмет контроле. У том контексту су у раду посебно анализиране две доктрине, политички акти и теорија

политичког питања које обе имају за циљ да искључе могућност правне (пре свега уставносудске) контроле аката који имају политичку природу. Тим путем је кренуо и Суд у Карлсруеу, али се чини да је и он ушао у основну замку оваквих конструкција, а то је одсуство јасних критеријума. И премда је врло похвално то што ниједном није оклевао да заснује своју надлежност, било је јасно да се кроз време све више уздржавао од контроле политичких процеса. Штавише, у одлуци од 2005. године се до те мере служио формалистичким аргументима у настојању да избегне да да било какав коментар који се тиче деловања политичких власти, да је питање које је кључно и које је по својој садржини *par excellence* правно, то је да ли је тактичко распуштање дозвољено према одредбама ОЗ, просто оставио по страни.

Случај Србије поводом истог питања је сложенији из најмање два разлога. За разлику од немачког решења које директно онемогућава да до распуштања дође без претходног неизгласавања поверења влади, у Србији председник Републике може да распусти Народну скупштину на образложени предлог Владе што оставља простор за „тактизирања”. С друге стране, за разлику од Немачке, у којој се распуштању из тактичких разлога за преко седамдесет година важења ОЗ прибегло три пута, у Србији је само под Уставом од 2006. године то учињено четири пута. Додатно забрињава што сва та распуштања нису имала институционалну логику и за разлику од Немачке где су политичари своју одлуку о томе покушали бар да образложе некаквим аргументом политичке кризе, у Србији то није био случај. Одлуке о распуштању су саопштаване тако што је у центру медијске пажње била вест о расписивању нових избора, док су акт о распуштању и претходни образложени предлог остајали у сенци.

Анализа решења Устава од 2006. године у делу који се тиче распуштања је у овом раду спроведена кроз три димензије. Прво је анализирана политичка пракса која показује да се избори одржавају онда када за тим и нема суштинске потребе. С друге стране, да тактичко распуштање не треба да буде пракса произлази из потребе да Влада председнику Републике понуди образложени предлог, што јасно указује да мора постојати разлог који има елементе политичке кризе. Тада је распуштање „лек” за такву кризу, а не политичко-опортунистички механизам. Коначно, трећи ниво анализе је био усмерен на испитивање могућности контроле акта о распуштању. У

случају Србије, то је питање најсложеније, будући да није јасно да ли наш правни поредак познаје категорију политичких аката. Језичко и историјско тумачење важећег Закона о управним споровима би могло да иде у правцу да је посредно уведена могућност контроле и тзв. политичких аката, али то није добило своју практичну потврду. С друге стране, надлежност Уставног суда Србије за контролу акта о распуштању парламента није непосредно уведена. Примера ради, у случају Немачке, постоји посебна врста тзв. органских спорова између политичких органа власти који омогућавају заснивање надлежности поводом овог питања. У случају постављања овог питања у Србији, Уставни суд би могао широко да посматра своје надлежности. Раније смо показали да уставни судови чак и када разматрају неко питање које у себи има примесе политичког, они могу да остану на терену права. Подсећамо на Бараков став који смо раније навели, а то је да у свим политичким односима има примеса правног, а на судовима који врше контролу уставности је да управо својим расуђивањем ту правну супстанцу пронађу и да о њој одлуче. У младим и нестабилним демократијама је улога тих органа још важнија. Предвиђање широких надлежности уставних судова у бившим социјалистичким земљама несумњиво је аргумент у прилог томе да постоји огромна потреба да се различити политички процеси доведу у оквире права, а да управо уставни судови њихово правно деловање у политичком окружењу контролишу.

ЛИТЕРАТУРА

- Balke, Nathan S. 1990. "The Rational Timing of Parliamentary Elections." *Public Choice* 65: 201–216. doi: 10.1007/BF00204945.
- Barak, Aharon. 2006. *The judge in a Democracy*. Princeton – London: Princeton University Press.
- Beširević, Violeta. 2016. A jedan razlog menja sve: kontrola ustavnosti Briselskog sporazuma u svetlu doktrine političkog pitanja. *Hereticus – časopis za preispitivanje prošlosti* XIV (1–2): 127–151.
- Fonet. 2024. „Biljana Đorđević: Ustavnom sudu zahtev i za poništavanje parlamentarnih i pokrajinskih izbora.” *Danas*. 25 januar 2024. <https://www.danas.rs/vesti/politika/biljana-djordjevic-ustavnom-sudu-zahtev-i-za-ponistavanje-parlamentarnih-i-pokrajinskih-izbora/>.

- Heckötter, Ulrike, and Christoph Spielmann. 2006. "Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved". *European Constitutional Law Review* 2: 5–20. doi: 10.1017/S1574019606000058.
- Kommers, P. Donald and Russell A. Miller. 2012. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham – London: Duke University Press. doi: 10.1515/9780822395386.
- Krbek, Ivo. 1937. *Diskreciona ocjena*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti.
- Kuzmanović Rajko. 2010. „Institut raspuštanja Skupštine u funkciji ostvarivanja ustavnosti s osvrtom na primjenu Srbiji”. U *Dva veka srpske ustavnosti*, ur. Aleksandar Fira i Ratko Marković, 1–15. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Lauvaux, Philippe. 1983. *La dissolution des Assemblées parlementaires*. Paris: Economica.
- Lovik, Mary. 1983. "The Constitutional Court Reviews the Early Dissolution of the West German Parliament." *Hastings International and Comparative Law Review* 7 (1): 79–124.
- Lovo, Filip. 1999. *Velike savremene demokratije*. Sremski Karlovci – Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Lupia, Arthur, and Kaare Strøm. 1995. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections". *American Political Science Review* 89 (3): 648–665. doi: /10.2307/2082980.
- Marinković, Tanasije. 2016. „Anatomija jedne odluke – politikološki pogled na zaključak Ustavnog suda o ustavnosti Briselskog sporazuma.” *Hereticus – časopis za preispitivanje prošlosti* (1–2): 100–126.
- Marković Đorđe. 2023a. „Priroda ustavnosudske funkcije.” Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu: Pravni fakultet.
- Marković, Đorđe. 2023b. „Izborna hronika za 2023. godinu.” *Arhiv za pravne i društvene nauke* 118 (4): 99–120.
- Marković, Ratko. 1972. „Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata.” Magistarski rad.
- Marković, Ratko. 1980. *Izvršna vlast*. Beograd: Savremena administracija – OOUR Savremena knjiga.
- Mikić, Vladimir. 2023. *Pojmovnik evropske ustavnosti*. Beograd: Službeni glasnik.

- Orlović, Slobodan, i Nataša Rajić. 2018. Raspuštanje parlamenta – vršenje ili zloupotreba ustavnih ovlašćenja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 52 (4): 1545–1557.
- OSCE. “Serbia, Early Parliamentary Elections, 17 December 2023: Statement of Preliminary Findings and Conclusions.” 17 December 2023. https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/560650_1.pdf.
- Petrov, Vladan. 2017. *Parlamentarno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Popović, Dragoljub. 2024. „Glas za parlamentarnu republiku.” *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu* 62 (1): 105–123.
- Rupp, Hans G. 1960. Judicial Review in the Federal Republic of Germany. *The American Journal of Comparative Law* 9 (1): 29–47. doi: 10.2307/837853.
- Simović, Darko, i Slobodan Orlović. 2023. *Komentar Ustava Republike Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Simović, Darko. 2008. *Polupredsednički sistem*. Beograd: Pravni fakultet u Beogradu – Službeni glasnik.
- Staudenmaier, Rebecca. 2017. “Agenda 2010.” *Deutsche Welle*. 6 June 2017. <https://www.dw.com/en/german-issues-in-a-nutshell-agenda-2010/a-38789461>.
- Stefanović, Jovan. 1940. *O pravu raspuštanja parlamenta (separat)*. Zagreb.
- Stojanović, Dragan. 2016. *Ustavno pravosuđe – Ustavno procesno pravo*. Niš: Pravni fakultet u Nišu.
- Strøm, Kaare, and Stephen M. Swindle. 2002. “Strategic Parliamentary Dissolution”. *The American Political Science Review* 96 (3): 575–591. doi: 10.1017/S0003055402000345.
- Tomić Zoran R. 2012. *Komentar Zakona o upravnim sporovima (sa sudskom praksom)*. Beograd: Službeni glasnik.
- Venice Commission. 2007. Report on choosing the date of an election. *Venice.coe*. 8 November 2007. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)037-e)
- Vlada Republike Srbije. 2023. „Vlada uputila predsedniku Republike predlog za raspuštanje parlamenta.” *Srbija.gov.rs*. 30. oktobar 2023. <https://www.srbija.gov.rs/vest/744246/vlada-uputila-predsedniku-republike-predlog-za-raspustanje-parlamenta.php>.

*Aleksandar Cvetković**

Faculty of Law, University of Belgrade

**DISSOLUTION OF PARLIAMENT:
LEGAL NATURE OF THE DISSOLUTION
ACT AND POSSIBILITIES OF CONTROL**

Resume

The subject of this paper is the examination of the legal nature of the dissolution act and the consideration of the possibilities for controlling such an act. Dissolution, as a characteristic of the parliamentary system of government, is traditionally viewed as a political act, which implies that it is not subject to legal control. This paper reexamines this firmly rooted position in our legal theory on two levels. The first part of the paper discusses two cases of the power of the Bundestag's dissolution before the Federal Constitutional Court of Germany. The second part, drawing on Germany's experience and particularly considering the practice of dissolution in Serbia, critically analyzes the constitutional provisions of this institute. A special section is dedicated to analyzing relevant constitutional and legal provisions regarding whether the Constitutional Court of Serbia can control the act of dissolution. In addition to strict legal analysis, the paper also examines the justification of such possible actions.

Keywords: dissolution of parliament, political acts, political question doctrine, act of dissolution, constitutional adjudication.

* Email address: aleksandar.cvetkovic@ius.bg.ac.rs. ORCID: 0009-0008-6426-5610.

* Овај рад је примљен 26. новембра 2024. године, а прихваћен на састанку Редакције 10. фебруара 2025. године.