

Владимир МИКИЋ*
Универзитет у Београду
Конференција универзитета Србије

УДК 342.529(4)
DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.342019.4>
Оригинални научни рад

ДЕЛЕГАЦИЈА ЗАКОНОДАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА НА ИЗВРШНУ ВЛАСТ У УСТАВИМА ДРЖАВА ЕВРОПЕ

- Сажетак -

Пренос извесних законодавних овлашћења парламента на владу и шефа државе, као носиоце извршне гране власти, уређен је уставним актима великог броја држава Европе. С обзиром на ризике повећане концентрације власти у рукама егзекутиве које собом носи, овај процес је изложен извесним забранама и ограничењима, као и брижљивом прецизирању садржине закона којим се преносе овлашћења. У раду ће посебна пажња бити посвећена односу ових ограничења и забрана према начелној допуштености преноса овлашћења. Сасвим природно, знатан број овлашћења парламента преноси се на владу и шефа државе током ратног и ванредног стања, па је посебна целина рада посвећена уобичајеном уставном регулисању ове материје.

Кључне речи: законодавна овлашћења; извршна власт; делегација овлашћења; уставни држава Европе.

1. НАЧЕЛА ДЕЛЕГАЦИЈЕ

Под појмом *делегације* овлашћења законодавних овлашћења на извршну власт подразумева се пренос прерогатива којима,

* Електронска адреса аутора: vladimir.mikic@rect.bg.ac.rs

природно, располаже парламент, на владу, или на шефа државе.¹ У уставима највећег броја држава на територији европског континента обично је садржана одредба којом се установљује могућност преноса законодавних овлашћења парламента (у форми закона), на владу² или шефа државе.³ Нема уставног система у Европи у којем је предвиђена могућност преноса овлашћења и на владу и на шефа државе. Само турски уставни документ подвлачи апсолутно начело забране преноса законодавних овлашћења парламента,⁴ а тај принцип има значајну теоријску потпору.⁵

¹ Важно је истаћи језичку разлику између појма „делегације“ и сродног појма „деволуције“. Наиме, први од ових израза има велику предност при употреби, будући да подразумева да овлашћења која су једном пренета могу поново бити одузета од привременог држаоца када се околности које су узроковале овај трансфер промене. Ruth C. Silva, *Presidential Succession*, Oxford University Press, Oxford, 1951, стр. 56. Насупрот томе, деволуција (према моделу преузетом из британског парламентаризма) подразумева да је обим овлашћења који је пренет на неког другог уставног чиниоца, или на неки нижи ниво власти од државног (централног), пренет трајно, односно да би обрнути процес подразумевао измену уставноправног оквира у мери која се тиче расподеле надлежности. Frederic A. Ogg, *European Governments and Politics*, Second Edition, The Macmillan Company, New York, 1947, стр. 264-265.

² Чл. 59 Устава Андоре из 1993. године; чл. 77 ст. 1 Устава Италије из 1947. године; чл. 106 ст. 1 Устава Молдавије из 1994. године (према амандману из 2000. године); чл. 80 ст. 1 Основног закона Немачке из 1949. године (пренос се врши у корист Савезне владе, надлежног савезног министра, или владе државе чланице немачке федерације); чл. 161 т. „д“ Устава Португала из 1976. године; чл. 3 ст. 13 и чл. 3бис ст. 5 Темелног закона Сан Марина из 1974. године; чл. 88 ст. 1 Устава Републике Хрватске из 1990. године; чл. 38 ст. 1 Устава Француске из 1958. године; чл. 171 Устава Швајцарске из 1999. године; поглавље 8 чл. 3 ст 1 Инструмента владавине из 1974. године (реч је о једном од аката који чине уставно законодавство Шведске); чл. 82 ст. 1 Устава Шпаније из 1978. године. У Португалу, у „законодавну надлежност“ Владе спада и то да она „издаје законе-указе (*decretos-leis*) у областима које нису резервисане за Скупштину Републике“ (чл. 198 ст. 1 т. „а“), али и да, уз одобрење парламента, „издаје законе-указе у областима које су релативно резервисане за Скупштину Републике“ (т. „б“), те да „издаје законе-указе којима се развијају начела или општи основи правних режима садржаних у законима који их заокружују“ (т. „ц“); у овој земљи, законе-указе одобрава Савет министара (чл. 200 ст. 1 т. „д“).

³ Реч је о председнику републике (чл. 101 ст. 1 Устава Белорусије из 1996. године, чл. 44 ст. 1 Устава Грчке из 1975. године, чл. 109 ст. 1 Устава Естоније из 1992. године и чл. 28 ст. 1 Устава Исланда из 1944. године), односно капетанима-регентима (чл. 3 ст. 4 Темелног закона Сан Марина). У Италији, председник, у оквиру овлашћења на издавање властитих правних аката, има право да „издаје указе са законском снагом (*i decreti aventi valore di legge*) и указе (*i regolamenti*)“ (чл. 87 ст. 5 Устава Италије).

⁴ „Законодавну власт турске нације врши Турска велика национална скупштина. Ова власт не може да буде пренета“, чл. 7 Устава Турске из 1982. године.

⁵ Са теоријске тачке гледишта, пример истакнутог аутора који се противи самом концепту преноса законодавних овлашћења представља Карл Фридрих (Carl Joachim Friedrich), немачки и амерички професор јавног права и политичке теорије. Он пише: „Доктринарни приступ овом проблему превиђа потенцијалну кристализацију такве праксе у дефинисан образац. Ортодоксна традиција је гледала на цео овај процес као на процес који само привремено проширује извршну власт. (...) Традиционалан став је превише легалистички. (...) Извршни службеник се посматра као личност аналогна војном команданту; он мора да преузме команду и оствари пожељан циљ. Када се то уради, ништа стварно фундаментално се није догодило; ствари су се вратиле у нормално

Понекад се пренос врши на предлог владе⁶ или председника републике.⁷ Постоје и системи у којима је предвиђена могућност да шеф државе пренесе вршење својих овлашћења на владу.⁸

Веома прецизна (и, у корист парламента опрезно одређена) решења питања преноса законодавних овлашћења на владу садржана су у уставу Шпаније (и, вероватно по узору на њега, уставу Андоре), Грчке, Шведске и Португала. Неки уставни садрже веома широке, или недовољно прецизне одредбе о могућностима делегације (Швајцарска, Кипар). У уставу Финске садржана је одредба према којој се законски пренос овлашћења обавља у корист „других органа“ (и поред председника републике или владе), али се додаје и да указе на основу овлашћења која су им дата Уставом или законом могу да издају председник републике, влада и појединачни министар. У истом уставу садржана је претпоставка надлежности владе за издавање оваквих указа: ако нема посебне одредбе о томе који орган издаје акт са снагом закона, његов доносилац је влада. Ирски устав наводи да, независно од

стање. Пошто је поново успостављена владавина права, све је тачно тамо где је било прије. Такав став сада дјелује кратковидо. (...) Мјере које се стално понављају кристалишу се у законске прописе и у кризним условима долази до трајног ванредног стања.“ Carl J. Friedrich, *Konstitution-na demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005, стр. 231. Према другом америчком аутору, принцип према којем законодавно тело не може ниједан елемент своје власти да пренесе на другу грану је „темељно начело уставне владавине“. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between the Congress and the President*, Princeton University Press, Princeton/New Jersey, 1982, стр. 100.

⁶ Чл. 38 ст. 1 Устава Француске; чл. 106 ст. 1 Устава Молдавије. У Грчкој се ови укази председника републике издају на предлог надлежног министра (чл. 43 ст. 2 Устава Грчке), односно, „у случају изванредних околности које одликује хитна и непредвидива потреба“, на иницијативу владе (чл. 44 ст. 1).

⁷ БЛР 101.1 (на предлог председника републике, парламент усваја закон којим врши пренос овлашћења на њега).

⁸ Чл. 46 ст. 2 Устава Андоре (копринцепси неке надлежности не морају да врше лично, већ и делегирањем; то су: упућивање захтева за оцену уставности уговора пре ратификације и захтева за утврђивање сукоба надлежности уставних функција, као и давање сагласности на усвајање уговора пре одобрења у парламенту); чл. 66 ст. 1 Савезног устава Аустрије из 1945. године (савезни председник може да члановима владе повери овлашћења која су му поверена у пољу „именовања одређених категорија јавних службеника“) и чл. 66 ст. 2 истог документа (председник може да овласти савезну владу или надлежне чланове владе да закључе одређене категорије уговора, које не обухватају политичке уговоре; ово овлашћивање обухвата и овлашћење на наређивање да ти уговори буду примењени уредбама); чл. 18 Устава Данске из 1953. године (ако краљ буде спречен да држи седницу Државног савета (*statsråd*), може разматрање било којег питања поверити Савету министара (*ministerråd*), који чине сви министри и којим председава премијер); чл. 63 ст.1 т. „б“ и чл. 63 ст. 3 Устава Чешке из 1992. године (председник републике може и да делегира међународно преговарање на владу или, уз њен пристанак, њене поједине чланове, а ваљаност ове његове одлуке условљена је премапотписом премијера или члана владе којег премијер на то овласти).

одредбе о искључивој законодавној надлежности парламента, „законом може да буде установљена одредба за стварање или признавање потчињених законодавних тела (*subordinate legislatures*) и за овлашћења и функције тих законодавних тела“. Из текста ове одредбе није јасно да ли су ти органи извршне или квази-законодавне природе.⁹

У уставном систему Шпаније пренос мора да буде извршен „у изричитој форми“ (*de forma expresa*) и „не може се претпоставити да је дат на прећутан начин“ (*de modo implicito*); уз то, Владини акти којима се врше поверена овлашћења обавезно морају носити назив „законодавни декрети“ (*Decretos Legislativos*). У Румунији и Молдавији, законодавна овлашћења преносе се на владу „посебним законом“ (*lege speciala; lege specială*).¹⁰ У уставном акту Белорусије прецизно се захтева да се закон о преносу усваја ако за то постоји сагласност квалификоване већине у парламенту.¹¹ У неким системима са бикамералном парламентарном структуром захтева се сагласност *оба* дома за усвајање закона о преносу овлашћења.¹²

Најчешће се у закону којим се овлашћења преносе утврђују и прецизирају начини извршења делегације,¹³ односно њен предмет,¹⁴ па и дужина трајања периода током којег се она

⁹ Реч је, респективно, о следећим одредбама: чл. 80 ст. 3 Устава из 1999. године (наведени органи могу да буду овлашћени законом да „утврђују правна правила о одређеним питањима, ако има посебног разлога за то, или ако суштински значај правила не захтева да се она доносе законом или указом“); чл. 15 ст. 2 т. 1-2 Устава Ирске из 1937. године. Уз то, законом могу да буду установљени или признати „функционални или струковни савети (*functional or vocational councils*), који представљају гране друштвеног и привредног живота народа“; тим законом ће бити одређени и права, овлашћења и дужности тих савета, као и њихов однос према парламенту и Влади (чл. 15 ст. 3 т. 1-2 Устава Ирске).

¹⁰ Респективно: чл. 82. ст 3 и чл. 85 Устава Шпаније; чл. 115 ст. 1 Устава Румуније из 1991. године; чл. 106 ст. 1 Устава Молдавије.

¹¹ Чл. 101 ст. 1 Устава Белорусије.

¹² Такав је случај са следећим одредбама: чл. 101 ст. 1 Устава Белорусије, чл. 77 ст. 1 Устава Италије, чл. 38 ст. 1 Устава Француске и чл. 82 ст. 1 Устава Шпаније. У Немачкој, ако савезним законом није другачије уређено, захтева се пристанак горњег дома (Бундесрата) за прописе са законском снагом које издају Савезна влада или савезни министар, а који се односе на начела и издатке за употребу поштанских служби и телекомуникација и одређена друга питања изричито побројана уставом (чл. 180 ст. 2 Основног закона). Бундесрат и сâм може Савезној влади да достави предлоге за издавање извршних прописа са законском снагом који захтевају његово одобрење (чл. 80 ст. 3 истог акта).

¹³ Чл. 59 Устава Андоре; чл. 171 Устава Швајцарске.

¹⁴ Чл. 101 ст. 1 Устава Белорусије; чл. 106 ст. 2 Устава Молдавије; чл. 115 ст. 2 Устава Румуније; чл. 43 ст. 2 и ст. 4 Устава Грчке; чл. 80 ст. 1 Основног закона Немачке (садржај, сврха и

остварује.¹⁵ Има, ипак, и решења према којима се рок утврђује самим уставом и износи највише једну годину (па и оно је релативне природе, јер не важи ако парламент одлучи другачије).¹⁶ Шпански уставни акт садржи налог да се делегација оконча онда када је Влада искористила могућности које су њом створене, „објављивањем одговарајућег правног акта“, док у Португалу тај временски период, начелно, може да буде и дужи: пренета овлашћења губе могућност примене у случају оставке Владе којој су додељена, или на крају мандата сазива парламента (што укључује и случај његовог распуштања).¹⁷

Понекад се уставом ближе утврђује и предмет делегације. У уставном акту Француске садржан је такав податак: Влада је тражи „ради извршења свог програма“.¹⁸ Ово је решење „преписано“ у уставни акт Румуније, па тиме, готово по аутоматизму, и Молдавије. Влади Шпаније ово овлашћење може да буде пренето и у сврху „консолидације правних текстова“ (истина, овај тип преноса овлашћења не назива се „делегација“, већ „ауторизација“ (*autorización*)).¹⁹ Право парламента да успостави оквире вршења

обим овлашћења (*Ermächtigung*) на доношење извршних прописа са законском снагом (*Rechtsverordnungen*) ближе се утврђују законом; чл. 165 ст. 2 Устава Португала (предмет, сврха и обим овлашћивања обавезно се утврђују законом о делегацији); чл. 80 ст. 4 Устава Финске (обим овлашћења мора законом да буде прецизно ограничен). И у уставном акту Шпаније материја се одређује законом, јер једна одредба уставног ранга садржи само широку формулацију, по којој парламент преноси Влади овлашћење за „конкретну материју“ (*materia concreta*) (чл. 82 ст. 3 Устава Шпаније), а другом се изричито наводи како се законом утврђују „сврха и обим законодавне делегације“ (ст. 4 истог члана).

¹⁵ Чл. 101 ст. 1 Устава Белорусије; чл. 165 ст. 2 Устава Португала; чл. 106 ст. 2 Устава Молдавије; чл. 115 ст. 2 Устава Румуније („Закон о овлашћивању (*legea de abilitare*) утврђује, на обавезујући начин, предмет и датум издавања уредбе“). Италијански устав садржи општу клаузулу: „Вршење законодавне функције не може да буде делегирано Влади ако нису успостављена начела и руководни критеријуми, на ограничено време и у одређене сврхе“ (чл. 76 Устава Италије).

¹⁶ Чл. 88 ст. 1 и ст. 3 Устава Републике Хрватске Краћи је рок предвиђен уставним актом Сан Марина: капетани-регенти „у случају хитности (*caso di urgenza*) издају регентске акте (*decreti reggenziali*)“, које у року од три месеца потврђује парламент, под претњом ништавости (чл. 3 ст. 4 Темелног закона Сан Марина). У Француској, влада ово овлашћење врши „у ограниченом року“ (*pendant un délai limité*) (чл. 38 ст. 1 Устава Француске), а истоветан је израз (*con fijación del plazo*) употребљен у шпанском уставном документу (чл. 82 ст. 3 Устава Шпаније). Шпански устав, у чл. 82 ст. 3, забрањује конструисање претпоставке да је делегација допуштена „на неограничено време“. У Португалу, овлашћења која су делегирана законом о буџету истичу на крају фискалне године на коју се односе (чл. 165 ст. 5 Устава Португала).

¹⁷ Чл. 82 ст. 3 Устава Шпаније; чл. 165 ст. 4 Устава Португала.

¹⁸ Чл. 38 ст. 1 Устава Француске. Уз то, у истој одредби уставног акта Пете републике наводи се да влада усваја мере које у редовним приликама спадају у домен законске материје.

¹⁹ Чл. 106 ст. 1 Устава Молдавије (делегација се врши „у сврху спровођења програма рада Владе“); чл. 82 ст. 5 Устава Шпаније.

пренетих овлашћења садржи и могућност да законом буду прецизирана начела и смернице вршења делегације.²⁰ Законодавац има и право вршења контроле над садржином и начинима примене делегираног законодавства, што укључује могућност његовог потврђивања, укидања или суспендовања.²¹ Разматрање

²⁰ Чл. 82 ст. 4 Устава Шпаније и чл. 58 Устава Андоре.

²¹ Чл. 59 Устава Андоре; чл. 85 ст. 2 Устава Белорусије (у случајевима предвиђеним Уставом, председник републике „издаје указе који имају снагу закона“) и чл. 101 ст. 3 истог акта („у случају неопходности“, може лично иницирати или, на предлог владе, издати привремене указе са законском снагом; ако су усвојени на предлог владе, премапотписује их премијер; привремени укази се у року од 3 дана подносе доњем дому, па горњем дому, на усвајање; укази се сматрају важећим ако их не одбаци половина од најмање две трећине гласова укупног броја чланова сваког од домова; домови могу да законом уреде питања која су предмет указа који су стављени ван снаге); чл. 44 ст. 1 Устава Грчке (хитни акти председника републике подносе се парламенту на одобрење у року од 40 дана од дана издавања, или од окупљања парламента; престају да важе ако не буду поднети парламенту у назначеним роковима, или ако их овај не одобри у року од три месеца од подношења); чл. 109 ст. 1 Устава Естоније (ако парламент не може да се састане, председник, у питањима од хитног значаја, може издати указе са законском снагом, које премапотписују председавајући парламента и премијер) и чл. 109 ст. 2 истог акта (кад се парламент окупи, председник му доставља указе, а парламент хитно усваја закон којима се указ потврђује или опозива); чл. 28 ст. 1 Устава Исланда (пошто председник, „у случају хитности“, изда привремене законе *када парламент није окупљен у сазив*; они морају да буду у складу са Уставом и *подносе се парламенту чим се он окупи* (правила у *италику* уведена су амандманима из 1991. године) и 28.2 (ако парламент не одобри такав акт, „или ако не оконча своје разматрање о њему у року од шест месеци од окупљања“, закон постаје ништав – овај је став уведен амандманом из 1991. године)); чл. 77 ст. 2 Устава Италије („Када, у нередовним случајевима неопходности и хитности, Влада усвоји, на своју одговорност, неопходне мере са снагом закона (*provvedimenti provvisori con forza di legge*), дужна је их ради [преобликовања у одговарајућу форму правног акта] (*conversione*) представи домовима (...“); чл. 106 ст. 4-5 Устава Молдавије (ако закон о овлашћивању тако захтева, уредбе ће бити поднете парламенту на одобрење; предлог закона о одобравању уредби подноси се парламенту у року одређеном законом о овлашћивању, а ако не буде поднет, престају дејства тих уредби; ако га парламент не одбије, онда уредбе остају на снази; по истеку рока за издавање уредби, оне могу да буду опозване, суспендоване, или модификоване само законом); чл. 162 т. „ц“ Устава Португала (право парламента из чл. 161 т. „д“ да „пренесе Влади законодавна овлашћења“ (*autorizações legislativas*) употпуњено је његовим прерогативом да разматра извршне законе владе, како би испитао хоће ли их, евентуално, мењати или укидати); чл. 115 ст. 3 Устава Румуније („Уколико закон о овлашћењу тако предвиђа, уредбе се подносе Парламенту на одобрење, у складу са законодавним поступком, до истека рока овлашћивања. Непοштовање рока повлачи прекид дејства уредбе“) и чл. 115 ст. 8 („Законом којим се одобрава или одбацује односна уредба, уређују се (...) неопходни кораци у вези са правним дејствима која су произведена док је уредба била на снази“); чл. 3бис ст. 5 Темељног закона Сан Марина (парламент може, законом, да пренесе на владу усвајање указа са законском снагом (*decreti con forza di legge*), које потврђује парламент); чл. 38 ст. 2 Устава Француске (хитне уредбе доноси Савет министара, пошто саслуша мишљење Државног савета; оне ступају на снагу њиховим објављивањем, али постају ништаве (*caduques*), ако предлог закона о потврђивању (*projet de loi de ratification*) није поднет Парламенту пре истека рока утврђеног законом о одобравању (*loi d'habilitation*); оне могу да буду потврђене само на изричит начин); чл. 82 ст. 6 Устава Шпаније („Без штете по надлежност судова, законима о преносу овлашћења могу да буду установљене, за сваки посебан случај, додатни облици контроле“); поглавље 8 чл. 8 Инструмента владавине Шведске (владине уредбе издате на основу изричитог овлашћења парламента, подложне су разматрању у парламенту, ако он тако одлучи); чл. 171 Устава Швајцарске (законом се „нарочито утврђују средства“ којима парламент

владиних прописа усвојених на основу делегације овлашћења има приоритет у раду парламента.²² Наравно, парламентарна контрола на овом плану у служби је заштите начела поделе власти.²³

2. ОГРАНИЧЕЊА ДЕЛЕГАЦИЈЕ

Вршење законодавних овлашћења од стране извршне власти подложно је одређеним материјалним ограничењима; постоје, наиме, делови уставне материје који не могу да буду предмет делегирања. Важно ограничење представља забрана делегације овлашћења на потврђивање међународних уговора, као и на измене и допуне Устава²⁴ и његово тумачење²⁵ и усвајање „политичких закона“ (Грчка), односно „програмских закона“ (Белорусија), те органских закона (Андора).²⁶ Затим, ту спадају права, слободе и обавезе појединаца,²⁷ изборни систем,²⁸ рад државних органа²⁹ и органа локалне самоуправе.³⁰ Влада уредбама које се темеље на делегацији не може да уређује материју органских закона,³¹

„може да изврши утицај“ на процес реализације делегираних надлежности).

²² Чл. 169 ст. 6 Устава Португала.

²³ „Резервама“ које се јављају у форми претходног и накнадног одобрења аката које влада издаје на основу овлашћења која су јој делегирана „се штити и само начело поделе власти, по коме стварање општих правних норми којима се регулишу друштвени односи, по праву, припада парламенту“. Наташа Рајић, „Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, бр. 2/2010, стр. 385-396, стр. 389.

²⁴ Чл. 101.2 Устава Белорусије; чл. 36 ст. 4 Устава Грчке; чл. 110 Устава Естоније.

²⁵ Чл. 101 ст. 2 Устава Белорусије; чл. 36 ст. 4 Устава Грчке.

²⁶ Чл. 101 ст. 2 Устава Белорусије; чл. 36 ст. 4 Устава Грчке; чл. 60 ст. 2 Устава Андоре.

²⁷ Чл. 101 ст. 2 Устава Белорусије; чл. 43 ст. 5 Устава Грчке; чл. 88 ст. 1 Устава Републике Хрватске (одредбе „која се односе на разраду људских права и основних слобода“, као и „национална права“); чл. 80 ст. 1 Устава Финске („начела која се односе на права и обавезе појединаца и друга питања која су по овом Уставу предмет законодавства“); чл. 115 ст. 6 Устава Румуније („права, слободе и дужности побројане у Уставу“). У истој одредби уставног акта Румуније постоји посебан вид заштите права на имовину, јер се хитним уредбама Владе „не могу предузети насилни кораци за пренос добара у јавну својину“.

²⁸ Чл. 101 ст. 2 Устава Белорусије; чл. 43 ст. 5 Устава Грчке; чл. 115 ст. 6 Устава Румуније; чл. 88 ст. 1 Устава Републике Хрватске; поглавље 10 чл. 5 ст. 2 Инструмента владавине Шведске (ипак, у оквиру исте одредбе наведено је и: „ако време не допушта усвајање одлуке у складу са овим одредбама, парламент може да одобри пренос усвајањем одлуке око које се сложи најмање пет шестина оних који гласају и најмање три четвртине чланова“).

²⁹ Чл. 115 ст. 6 Устава Румуније (хитним уредбама не може да се „утиче на положај фундаменталних институција државе“); чл. 88 ст. 1 Устава Републике Хрватске (организација, надлежности и начин рада државних органа).

³⁰ Чл. 88 ст. 1 Устава Републике Хрватске.

³¹ Чл. 81 ст. 1 Устава Шпаније (у чл. 82 ст. 2, изричито се наводи појам „законодавна

као ни ону која се односи на парламент нити органе који су му потчињени.³² Исто тако, није допуштено ни мењање самих закона о овлашћивању.³³

Предмет делегације често не може да буде усвајање буџета³⁴, а у Грчкој извршна власт нема могућност да тако утврђује предмет опорезивања, висину пореске стопе, пореска умањења и изузетке од опорезивања, као ни да додељује финансијске субвенције, као ни бројна друга питања (у Естонији, председник не може да усваја, мења, нити укида законе којима се успостављају државни порези). У португалском уставу је прописано и то да није могућа нова делегација овлашћења по одређеном питању током трајања истог парламентарног заседања ако је законодавни орган већ укинуо неки такав акт владе. Исто тако, „изузев у случају њиховог непрекинутог извршавања (*execução parcelada*), законодавне ауторизације не могу да буду коришћене више од једном“. У Немачкој и Португалу, прописи усвојени на основу законске делегације овлашћења садрже навођење правног основа за њихово доношење.³⁵

Према супротном методу, могуће је самим уставом прецизно прописати које су то теме једини могући предмет уређивања од стране владе. Реч је о: личним и имовинским односима појединаца, основима организације локалне самоуправе, локалном опорезивању и овлашћењима и обавезама локалних власти и још неким питањима из надлежности парламента.³⁶ Уз то, хрватски уставописац додатно је опрезан: парламент може да пренесе на владу уређење „појединих питања из његовог делокруга“, а не, дакле, *било којег* питања из домена његове надлежности.³⁷ У Португалу је допуштено да Влада, на основу пренетих овлашћења, уређује „правни положај и правну способност“ појединаца, као и

делегација“ (*delegación legislativa*)); чл. 60 ст. 2 Устава Андоре; чл. 106 ст. 1 Устава Молдавије; чл. 115 ст. 1 и ст. 6 Устава Румуније (нема делегације „у области уставних закона“ (*in domeniul legilor constitutionale*)). Естонски председник не може да мења акте које парламент усваја апсолутном већином гласова (чл. 110 Устава Естоније).

³² Поглавље 8 чл. 7 ст. 2 Инструмента владавине Шведске; чл. 43 ст. 5 Устава Грчке.

³³ Чл. 101 ст. 2 Устава Белорусије; чл. 83 Устава Шпаније.

³⁴ Чл. 101 ст. 2 Устава Белорусије; чл. 43 ст. 5 Устава Грчке; чл. 110 Устава Естоније.

³⁵ Чл. 78 ст. 4 Устава Грчке; чл. 110 Устава Естоније; чл. 169 ст. 4 и чл. 165 ст. 3 Устава Португала; чл. 80 ст. 1 Основног закона Немачке; чл. 198 ст. 2 Устава Португала.

³⁶ Поглавље 8 чл. 3 ст. 1 и чл. 5 Инструмента владавине Шведске.

³⁷ Чл. 88 ст. 1 Устава Републике Хрватске.

„права, слободе и јемства“. Швајцарски уставописац опредељује се за доста широку формулу: „Савезним законом може да буде предвиђен пренос надлежности за издавање правних правила, под условом да то није Уставом забрањено“.³⁸

Влада Шпаније има на располагању једну могућност која има за сврху заштиту њеног положаја у процесу делегације овлашћења. Када се у парламенту појави предлог закона или амандмана на закон који садржи одредбе супротне важећем законодавству о делегирању, „Влада је овлашћена да се успротиви поступању“ по том предлогу. У том случају, о таквом предлогу правног акта парламент може да се изјасни путем „потпуног или делимичног укидања закона о делегирању“. Румунска влада може да усваја и „хитне уредбе“ (*ordonante de urgenta*), али само „у изузетним случајевима“, када њихово уређивање не може да буде одложено, уз обавезу да образложи хитну природу околности које изискују доношење таквих уредби.³⁹

У шпанском уставном акту изричито се наводи да не може да буде даљег преноса овлашћења (на неког трећег уставног чиниоца). Ово је пример примене начела забране субделегације (*subdelegación*),⁴⁰ у складу са постулатом *delegata potestas non potest delegari*. У другим системима, изричито се истиче супротан принцип: субделегација је могућа.⁴¹

³⁸ Чл. 165 ст. 1 т. „а“-, „б“ Устава Португала; чл. 164.2 Устава Швајцарске.

³⁹ Чл. 84 Устава Шпаније; чл. 115 ст. 4-5 Устава Румуније.

⁴⁰ Чл. 82 ст. 3 Устава Шпаније (недопуштена је субделегација „властима ван саме Владе“); чл. 59 Устава Андоре (законодавна функција парламента не може да буде субделегирана (*subdelegada*)).

⁴¹ Чл. 80 ст. 1 Основног закона Немачке (ако је законом предвиђено да надлежност усвајања извршних аката са законском снагом може да буде даље пренето, такав даљи пренос (*Übertragung der Ermächtigung*) остварује се самим прописом извршне власти); поглавље 8 чл. 10-12 Инструмента владавине Шведске (ако парламент донесе одлуку о преносу овлашћења на Владу, може је истовремено овластити и да пренесе уређивање те материје на субјекте у јавној управи и локалној самоуправи; Влада задржава могућност контроле над поступањем органа на који је даље пренела овлашћења која јој је поверио парламент); чл. 66 ст. 1 Савезног устава Аустрије (савезни председник може да чланове Владе овласти да на подручне органе пренесу вршење надлежности које им је поверио).

3. ДЕЛЕГАЦИЈА ТОКОМ ТРАЈАЊА НЕРЕДОВНИХ ОКОЛНОСТИ

За разлику од законодавних овлашћења пренетих на извршну власт током *редовних* уставнополитичких прилика, у ванредном и ратном стању обично нема изричите делегације надлежности, већ извршна власт *сама* предузима мере за које процени да су одговарајуће у датим приликама, те их *накнадно* подноси парламенту на одобрење. Разлог томе садржан је у самој природи овлашћења: нередовне околности захтевају слободу акције и брзо реаговање које може да пружи само извршна грана власти.⁴²

Током трајања нередовних околности, влада може да усваја уредбе са законском снагом.⁴³ Она ове уредбе подноси на парламентарно потврђивање чим се за то створе одговарајући

⁴² Harold Laski, *The American Presidency: An Interpretation*, George Allen & Unwin Ltd., London, 1943, стр. 159.

⁴³ Чл. 101 Устава Албаније из 1998. године (Савет министара, „у случајевима неопходности и хитности, може да издаје, на своју одговорност, правне прописе (*akte normative*) који имају снагу закона у привремене сврхе); чл. 187 ст. 3 т. 1 Устава Кипра из 1960. године (док је објава о нередовном стању на снази, Савет министара, ако процени да је потребно неко хитно поступање, може, уз могућност вета од стране председника и/или потпредседника републике у складу са чл. 57, да доноси било какву одлуку која се односи на нередовно стање, која има снагу закона); чл. 53 ст. 1 Основног закона Мађарске (пошто предложи увођење стања превентивне одбране, влада може да усваја уредбе (*rendelete*) у сврху усвајања било које мере која одступа од закона који уређују делатности јавне управе, оружане снаге и органе за примену права; влада стално обавештава председника републике и релевантне и надлежне трајне одборе парламента); чл. 126 ст. 1-2 Устава Републике Македоније из 1991. године (у случају ванредног или ратног стања, у складу са Уставом и законом, влада доноси уредбе са снагом закона; ово овлашћење Владе траје до завршетка ратног или ванредног стања, о чему одлучује парламент); чл. 122 ст. 2 Устава Турске („Током трајања опсадног стања, Савет министара, који се окупља под председавањем председника републике, може да издаје уредбе са снагом закона о питањима чије решавање опсадно стање изискује“); чл. 101 ст. 1 Устава Црне Горе из 2007. године („Влада може, за вријеме ратног или ванредног стања, доносити уредбе са законском снагом, ако Скупштина није у могућности да се састане“); чл. 184 ст. 3 Устава Швајцарске („Када то захтева заштита интереса земље, Савезно веће може да усваја уредбе (*ordonnances; Verordnungen; ordinanze*) и доноси неопходне одлуке (*décisions; Verfügungen; decisioni*). Уредбе морају да буду ограниченог временског трајања“); „(...) Ове уредбе морају да буду ограниченог временског трајања“ (чл. 185 ст. 3 истог акта); поглавље 15 чл. 6 ст. 1 Инструмента владавине Шведске („ако је Краљевина у рату или изложена претњи ратом [ратној опасности], или ако такви ванредни услови проистичу из рата или претњи ратом којој је Краљевина изложена, Влада може, на основу закона,“ да усвоји посебне акте „о појединачном питању које се [у другим околностима], уређује на основу одредаба темељног закона“). Интересантно је да у Шведској влада може, у току трајања рата или непосредне ратне опасности, да пренесе „на неку другу јавну власт“ нека од својих уставних овлашћења: поглавље 15 чл. 8 Инструмента владавине.

услови.⁴⁴ Ове уредбе остају на снази до окончања нередовне околности,⁴⁵ или (у случају Лихтенштајна) шест месеци по њиховом издавању (реч је о актима монарха).⁴⁶ У Турској (захваљујући амандману из 2010. године), ове одлуке не подлежу уобичајеној оцени уставности пред уставним судом.⁴⁷ До амандмана из 2007. године, летонски устав предвиђао је постојање тематских забрана уређивања законских надлежности владиним уредбама усвојених у току трајања нередовних околности.⁴⁸ Важећим решењем у Грчкој, председник републике не може да мења одредбе закона о самом опсадном стању током његовог трајања.⁴⁹

⁴⁴ Мере се тренутно подносе парламенту који, ако није окупљен у сазив, окупља се у року од пет дана; акти ретроактивно губе снагу ако их парламент не потврди у року од 45 дана (чл. 101 Устава Албаније); „Када, у крајњим случајевима неопходности и хитности Влада усвоји привремене мере са снагом закона, она мора истог дана да их достави ради конверзије (*la conversione*) у закон домовима који ће, чак и ако су распуштени, бити посебно окупљени у сазив и окупиће се у року од пет дана (чл. 77 ст. 2 Устава Италије); уредбе губе снагу од почетка уколико у року од 60 дана од објављивања не буду конвертиране у закон); домови не могу никада да уређују законом правне односе који произлазе из уредаба које нису конвертиране (*decreti non convertiti*) (ст. 3 истог члана); мере владе остају на снази док парламент не донесе одлуку о увођењу *стања превентивне одбране*, али најдуже 60 дана (чл. 51 ст. 3 Основног закона Мађарске); наведено овлашћење Владе траје до завршетка ратног или ванредног стања, о чему одлучује парламент (чл. 126 Устава Републике Македоније); наведене уредбе се подносе парламенту на одобрење истог дана; пословником парламента уређују се временско ограничење уредаба и поступак за њихово одобрење од стране парламента (чл. 122 ст. 3 Устава Турске); „Влада је дужна да уредбе са законском снагом поднесе Скупштини на потврђивање чим Скупштина буде у могућности да се састане“ (чл. 101 ст. 2 Устава Црне Горе). Исто, за монархове уредбе, важи и у Данској (чл. 23 Устава Данске). У Мађарској, код стања ванредне опасности, уредбе остају на снази 15 дана, осим ако влада продужи њихово важење уз овлашћење парламента (чл. 53 ст. 3 Основног закона Мађарске).

⁴⁵ Чл. 183 ст. 7 т. 3 Устава Кипра; чл. 51 ст. 4-5 и чл. 53 ст. 4 Устава Мађарске.

⁴⁶ Чл. 10 ст. 3 Устава Лихтенштајна из 1921. године, по амандману из 2003. године.

⁴⁷ Чл. 148 ст. 1 Устава Турске („Уставни суд испитује уставност, како у погледу форме, тако и у погледу садржине“; закона, подзаконских аката са снагом закона и пословника парламента „и одлучује о појединачним поднесцима“; ипак, подзаконски акти са снагом закона, издати током ванредног стања, опсадног стања, или ратног стања, неће бити подношени Уставном суду због испитивања њихове наводне противуспастности, ни у погледу форме, нити у погледу њихове садржине).

⁴⁸ Некадашњи (брисани) члан 81 Устава Летоније из 1992. године. По овом члану, уредбама не би могли да буду мењани закони о: парламентарним изборима, судском систему и поступку, као и буџету, амнестији, порезима, царини, или зајмовима.

⁴⁹ Чл. 48 ст. 5 Устава Грчке.

Право усвајања оваквих уредаба у неким земљама припада шефу државе.⁵⁰ У Северној Македонији, за време ванредног и ратног стања, ако парламент не може да се састане, председник републике може чак да именује и разрешава Владу и функционере чији је избор у надлежности парламента.⁵¹ Особито широко овлашћење владе предвиђено је за ове околности шведским

⁵⁰ Када парламент не може да се окупи током ратног стања, председник републике, на предлог Савета министара, може да изда прописе са снагом закона (*akte që kanë fuqinë e ligjit*), које парламент мора да потврди на првом заседању (чл. 176 Устава Албаније); „Уколико хитно издавање мера, које захтевају, у складу са Уставом, одлучивање Националног већа, постане неопходно ради спречавања очигледне и непоправљиве штете по заједницу, у време када Национално веће није окупљено у сазив, када не може да се благовремено окупи у сазив, или му је рад спречен околностима изван његове контроле, савезни председник може да, на препоруку Савезне владе и на властиту одговорност, предузме те мере путем указа којима се привремено мења закон (*vorläufige gesetzändernde Verordnungen*); Савезна влада мора да да своју препоруку (*Vorschlag*), уз сагласност сталног пододбора, којег именује главни одбор доњег дома из чл. 55.2; оваква уредба захтева премапотпис Савезне владе (чл. 18 ст. 3 Савезног устава Аустрије); председник републике издаје указе са законском снагом за време трајања ванредног и ратног стања, који важе до краја тог стања и „предузима извршне мере“ (чл. 73.1 т. „и“ Устава Грузије из 1995. године, по амандману из 2010. године); у току трајања нередовних околности, председник републике може – на предлог владе – издавати прописе законске садржине да би отклонио претње, односно „што је могуће пре обновио функционисање уставних институција“ (чл. 48 ст. 5 Устава Грчке); „У крајње опасним околностима (*i serdeleste påtrængende tilfælde*)“, у ситуацији када Фолкетинг не може да се окупи, краљ може да издаје привремене законе (*foreløbige love*), под условом да су они у складу са Уставом и да се, одмах по окупљању Фолкетинга, њему подносе на одобрење или одбацивање“ (чл. 23 Устава Данске); „У хитним случајевима (*In dringenden Fällen*), он предузима мере које су неопходне за безбедност и добробит државе (*Sicherheit und Wohlfahrt des Staates*)“ (чл. 10 ст. 1 Устава Лихтенштајна, по амандману из 2003. године); монарх, начелно, има право да усваја само акте „у сврху, под условима и на начине предвиђене законом“; „Међутим, у случају међународне кризе, велики војвода може, ако је хитан случај (*s'il y a urgence*), да у свакој материји усваја уредбе (*règlements*) и указе (*arrêtés*), иако се њима одступа од постојећих законских одредаба“ (чл. 32.4 ст. 3-4 Устава Луксембурга из 1868. године, по амандману из 2004. године); када год доњи дом није у прилици да се окупи током ратног стања, председник републике, на захтев владе и у оквиру ограничења издаје прописе са снагом закона (*rozporządzenia z mocą ustawy*); ове одлуке „имају карактер извора општеобавезујућег права“ (чл. 234 ст. 1-2 Устава Пољске из 1998. године); ако парламент због ратног или ванредног стања не може да се окупи, председник републике може, на предлог владе, да издаје уредбе са законском снагом (*uredbe z zakonsko močjo*) (чл. 108 ст. 1 Устава Републике Словеније из 1991. године); „За време ванредног стања, председник републике може да издаје председничке указе о питањима која су условљена ванредним стањем“ (чл. 119 ст. 6 Устава Турске, по амандману из 2017. године); „За вријеме трајања ратног стања Предсједник Републике може доносити уредбе са законском снагом на темељу и у оквиру власти које је добио од Хрватскога сабора. Ако Хрватски сабор није у засједању, Предсједник Републике има овласт да уредбама са законском снагом уређује сва питања која захтијева ратно стање“, а „у случају непосредне угрожености неовисности, јединствености и опстојности државе, или кад су тијела државне власти онемогућена да редовито обављају своје уставне дужности, Предсједник Републике може, на приједлог предсједника Владе и уз његов супотпис, доносити уредбе са законском снагом“ (чл. 101 ст. 1-2 Устава Републике Хрватске; уз то, „у случају из ставка 1. и 2. овога чланка Предсједник Републике има право сазвати сједницу Владе и предсједавати тако сазваној сједници Владе“: чл. 101 ст. 5).

⁵¹ Чл. 127 Устава Републике Македоније.

уставним правом: „Ако је Краљевина у рату и ако као последица тога ни Риксдаг ни Ратна делегација нису у положају да врше своје дужности, Влада преузима своје надлежности у обиму за који процени да је неопходан да би заштитила Краљевину и привела непријатељства крају“.⁵² У Француској, председник републике предузима мере које налажу околности уведеног ванредног стања (и о њима обавештава јавност поруком), након што званично консултује премијера, председнике домова и уставни суд.⁵³ Нередовне мере председника републике једнако су (као и владине) подложне парламентарном одобрењу.⁵⁴ У Португалу, председник републике „разматра начин на који се примењује (...) ванредно стање“.⁵⁵

С друге стране, постоје посебна ограничења за извесне уставне органе на плану предузимања мера у току трајања нередовних околности. У Мађарској, о актима са снагом закона које усваја у време *стања превентивне одбране*, влада стално

⁵² Поглавље 15 чл. 5 ст. 1 Инструмента владавине Шведске.

⁵³ Чл. 16 ст. 1-2 Устава Француске.

⁵⁴ „Сваку уредбу из става 3 Савезна влада без одлагања подноси доњем дому, којег, ако није у заседању у том тренутку, савезни председник окупља у сазив, а ако је у заседању, позива га председавајући доњег дома у року од осам дана од дана достављања; у року од четири седмице од достављања, доњи дом мора да изгласа одговарајући савезни закон уместо уредбе, или да усвоји одлуку којом се захтева да уредба буде тренутно стављена ван снаге; у овом другом случају, Савезна влада мора одмах да поступи у складу са тим; у наређењу да доњи дом благовремено донесе одлуку, председник ће доставити предлог за гласање најкасније на последњи дан, али један дан пре истека рока од четири седмице; детаљнија правила уређују се савезним законом о пословнику Националног већа (*das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates*); ако је Савезна влада, у складу са претходним одредбама, опозвала уредбу, правни прописи који су уредбом стављени ван снаге поново ступају на снагу на дан ступања на снагу опозива уредбе (чл. 18 ст. 4 Савезног устава Аустрије); укази се подносе парламенту кад он буде био окупљен у сазив (чл. 73 ст. 1 т. „и“ Устава Грузије); ови прописи подносе се на одобрење парламенту у року од 15 дана од издавања или од окупљања парламента; у супротном, као и ако не буду одобрене, нису више на снази (чл. 48 ст. 5 Устава Грчке); председникове мере морају да буду одобрене од стране доњег дома на наредној седници (чл. 234 ст. 1 Устава Пољске); председник републике је дужан да поднесе наведене уредбе парламенту на потврђивање одмах на наредном окупљању у сазив (чл. 108 ст. 3 Устава Републике Словеније); председникове мере подносе се парламенту ради потврђивања у току истог дана када су издате (чл. 119 ст. 6 Устава Турске); „Уз изузетак ратног стања и убедљивих разлога који спречавају њено окупљање у сазив, Турска велика национална скупштина расправља председникове указе издате током ванредног стања и одлучује о њима у року од месец дана. У другим случајевима, председникови укази издати током ванредног стања аутоматски губе правну снагу“ (чл. 119 ст. 7 Устава Турске, по амандману из 2017. године); „Председник Републике поднијет ће уредбе са законском снагом на потврду Хрватском сабору чим се буде могао састати“, а „ако Председник Републике не поднесе уредбу Хрватском сабору на потврду у складу са ставком 3. овога чланка или Хрватски сабор исту не потврди, уредба са законском снагом престаје важити“ (чл. 101 ст. 3-4 Устава Републике Хрватске).

⁵⁵ Чл. 162 т. „б“ Устава Португала.

обавештава председника републике и релевантне и надлежне трајне одборе парламента.⁵⁶ Ограничења на плану нередовних овлашћења шефа државе садржана су у уставним актима Аустрије,⁵⁷ Лихтенштајна,⁵⁸ односно Француске⁵⁹ и Турске.⁶⁰

4. ЗАКЉУЧАК

Узевши у обзир неопходност обезбеђивања несметаног функционисања највиших институција јавне власти, аутори значајног броја уставних аката у Европи прописали су могућност преноса законодавних овлашћења са парламента на органе извршне власти. Сасвим је логично да се такав пренос често врши на иницијативу саме извршне власти, која је мотивисана да уместо парламента обавља његове задатке. Ипак, у процедуралној конструкцији делегације овлашћења, задржан је средишњи “стуб” контроле законодавца над прерогативима које је пренео на владу или шефа државе: то је *привремена* природа делегације. Пошто се уставним актима често успостављају значајна ограничења поступања извршне власти, у форми обавезног утврђивања предмета делегације, дужине њеног трајања и начини њеног извршавања, уставописци на прећутан начин подсећају читаоца (и највише државне функционере) да пренос овлашћења није циљ за себе, већ да служи обављању уставних задатака и онда када делује да обим тог посла и потреба за брзином у поступању надилазе моћи законодавног органа.

⁵⁶ Чл. 51 ст. 3 Устава Мађарске.

⁵⁷ Уредбе из става 3 не могу да садрже амандмане на одредбе савезног уставног закона, нити могу за предмет да имају „трајно финансијско оптерећење“ Федерације, покрајина, општина ни грађана, нити одређене друге побројане мере (чл. 18 ст. 5 Савезног устава Аустрије).

⁵⁸ Ванредним мерама које прописује кнез у нередовним околностима „не може да буде ограничен обим члана 3“ Устава (који уређује наслеђивање престола), „члана 13тер“ (могућност изгласавања неповерења кнезу на референдуму) и „члана 113“ (могућност укидања монархије на референдуму) (чл. 10 ст. 2 Устава Лихтенштајна, према амандману из 2003. године).

⁵⁹ Ванредне мере председника републике „морају да буду надахнуте жељом да уставним јавним властима, у најкраћем року, буду осигурана средства да врше своју дужност“; Уставни савет је консултован о предмету ових мера (чл. 16 ст. 3 Устава Француске).

⁶⁰ Председник републике подложен је ограничењима из чл. 104 уставног акта (чл. 119 ст. 6 Устава Турске).

ЛИТЕРАТУРА

Рајић Наташа, „Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, бр. 2/2010, стр. 385-396.

Fisher Louis, *Constitutional Conflicts between the Congress and the President*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1982.

Friedrich Carl J., *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005.

Laski Harold, *The American Presidency: An Interpretation*, George Allen & Unwin Ltd., London, 1943.

Ogg Frederic A., *European Governments and Politics*, Second Edition, The Macmillan Company, New York, 1947.

Silva Ruth C., *Presidential Succession*, Oxford University Press, Oxford, 1951, стр. 56.

Vladimir Mikić

TRANSFER OF LEGISLATIVE POWER TO THE EXECUTIVE IN THE EUROPEAN COUNTRIES' CONSTITUTIONS

- Resume -

Many European states treat the delegation of legislative power to the executive branch – the government and the head of state – on the constitutional level of normative regulation. Taking in account all the risks of increased concentration of power in the hands of the executive, this process is subject to certain prohibitions and restrictions, as well as a careful refinement of the content of the law on the basis of which powers are delegated. In the paper, notable attention is paid to the relation of these restrictions and prohibitions to the theoretical principle of non-delegation. Also, a considerable number of parliamentary powers are delegated to the government and the head of state during any constitutionally recognized state of emergency.

Keywords: legislative power; the executive; transfer of power; constitutions of European countries.

* Овај рад је примљен 26. јануара 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. фебруара 2020. године.