

**ФАКУЛТЕТ ЗА ДРЖАВНЕ И ЕВРОПСКЕ СТУДИЈЕ
ПОДГОРИЦА**

**НАСТАВНИ ПРЕДМЕТ:
РАЗВОЈ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ДРЖАВЕ
И УВОД У ПРАВО**

**ПРЕДМЕТНИ НАСТАВНИК:
ДОЦ. ДР ВЕЛИБОР ЏОМИЋ**

ПРАВО ЈЕ СКУП ПРАВНИХ НОРМИ КОЈИ РЕГУЛИШЕ ДРУШТВЕНЕ ОДНОСЕ У ДРЖАВИ, УСМЈЕРАВАЈУЋИ ИХ КА РАЗВОЈУ И ОСТВАРЕЊУ ВРИЈЕДНОСТИ И ЦИЉЕВА, А ЧИЈА ЈЕ ПРИМЈЕНА ОБЕЗБИЈЕЂЕНА ДРЖАВНИМ АПАРАТОМ КОЈИ РАСПОЛАЖЕ МОНОПОЛОМ ФИЗИЧКЕ СИЛЕ.

ПРАВНИ ПОРЕДАК ствара држава прописујући правне норме путем правних аката и тиме одређује понашање свих субјеката у држави, како понашање државних органа тако и понашање појединаца и друштвених организација, регулише друштвене односе који тиме постају правни односи, али и одређују примјену правних норми и поштовање свих принципа потребних у том процесу примјене.

ПРАВНА НОРМА је правило понашања субјеката које је санкционисано државним апаратом који располаже монополном физичке силе и представља основни дио правног поретка.

ЕЛЕМЕНТИ ПРАВНЕ НОРМЕ:

- 1. Претпоставка (хипотеза) диспозиције**
- 2. Диспозиција**
- 3. Претпоставка (хипотеза) санкције**
- 4. Санкција**

ПРЕТПОСТАВКА (ХИПОТЕЗА) ДИСПОЗИЦИЈЕ

Овај дио правне норме се састоји у томе што се у њему наводе чињенице, услови који морају да се испуне да би се правна норма примијенила. Ти услови могу бити различити - вријеме, догађаји итд. и зато је овај елеменат фактичког карактера.

Претпоставка диспозиције не постоји код сваке правне норме већ само код условних норми.

Примјер норме са претпоставком диспозиције:

”Право да бира и да буде биран има држављанин Црне Горе који је навршио 18 година живота и има најмање 2 године пребивалишта у Црној Гори”-чл. 45. ст.1. Устава ЦГ.

Примјер норме без претпоставке диспозиције:

”Бирачко право је опште и једнако”-чл. 45. ст. 3. Устава ЦГ.

ДИСПОЗИЦИЈА

Диспозиција је најважнији дио правне норме и саджи правило понашања субјеката. Тај дио правне норме је нормативног карактера и примаран је док је санкција секундарна. Санкција наступа ако се субјект не понаша по диспозицији.

Она се различито може тумачити и може бити веома кратка, али и врло дуга, описна. Али, она је по свом карактеру увијек заповијест.

Примјер кратке диспозиције:

”Стан је неповредив” - чл. 41. ст. 1. Устава ЦГ.

Примјер дугачке диспозиције:

”Свакоме се јемчи право на слободу мисли, савјести и вјероисповијести, као и право да промијени вјеру или увјерење и слободу да, сам или у заједници са другима,

јавно или приватно, испољава вјеру или увјерење молитвом, проповиједима, обичајима или обредом - чл. 46. ст. 1. Устава ЦГ.

Примјер диспозиције која је изражена као заповијест:

”У Црној Гори забрањена је смртна казна” - чл. 26. Устава ЦГ.

Примјер диспозиције кад заповијест није изражена:

”Свако има право на једнаку заштиту својих права и слобода” - чл. 19. Устава ЦГ.

ВРСТЕ ДИСПОЗИЦИЈА

- НАРЕЂУЈУЋЕ, ЗАБРАЊУЈУЋЕ, ОВЛАШЋУЈУЋЕ и ОПИСНЕ ДИСПОЗИЦИЈЕ***
- ДИСПОЗИЦИЈЕ СА ОДРЕЂЕНИМ И НЕОДРЕЂЕНИМ ПОЈМОВИМА, АЛТЕРНАТИВНЕ, ДИСКРЕЦИОНЕ и ДИСПОЗИТИВНЕ***

НАРЕЂУЈУЋЕ, ЗАБРАЊУЈУЋЕ, ОВЛАШЋУЈУЋЕ И ОПИСНЕ ДИСПОЗИЦИЈЕ

Ова подјела се чини према томе како је формулисана диспозиција.

Наређујуће диспозиције су такве гдје је правило понашања субјекта изражено у изричитој наредби. **Примјер:** "Свако је, а посебно држава, обавезан да чува и унапређује животну средину" - чл. 23. ст. 3. Устава ЦГ.

Забрањујуће диспозиције су такве да се субјекту забрањује одређено понашање. **Примјер:** "Табрањено је и кажњиво свако насиље, нечовјечно или понижавајуће поступање над лицем које је лишено слободе или му је слобода ограничена, као и изнуђивање признања или изјава" - чл. 31. ст. 2. Устава ЦГ.

Овлашћујуће диспозиције садрже правило којим се

субјекту дају одређена права или овлашћења. **Примјер:** ” Свако има право на здравствену заштиту”- чл. 69. ст. 1. Устава ЦГ.

Описне (индикативне) диспозиције су таква правила у којима се врши описивање одређеног понашања. **Примјер:** ”Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника”.

ДИСПОЗИЦИЈЕ СА ОДРЕЂЕНИМ И НЕОДРЕЂЕНИМ ПОЈМОВИМА, АЛТЕРНАТИВНЕ, ДИСКРЕЦИОНЕ И ДИСПОЗИТИВНЕ ДИСПОЗИЦИЈЕ

Ова подјела се чини према томе колико има одређености у појмовима који су употребљени у диспозицији, као и како је правило диспозиције формулисано, да ли

постоји само једна могућност или више у понашању субјеката.

А) ДИСПОЗИЦИЈЕ СА ОДРЕЂЕНИМ И НЕОДРЕЂЕНИМ ПОЈМОВИМА

За примјену права је најбоље да појмови у диспозицији буду јасни и прецизни. Неодређеност појмова мора имати границе, јер појмови не могу бити тако неодређени да су неразумљиви и бесмислени. У праву су од великог значаја тзв. **правни стандарди** који се врло често употребљавају (на примјер, изразе "поштен домаћин", "јавни интерес" треба тумачити у конкретном случају онако како најбоље одговара том случају и значењу правне норме).

Примјер одређене диспозиције: "Писмено и образложено решење суда о притвору уручује се притворенику

најкасније 12 часова од притварања”.

Примјер диспозиције са неодређеним појмовима: ”Женама, омладини и инвалидима омогућује се посебна заштита на раду и посебни услови у складу са законом”.

Б) АЛТЕРНАТИВНЕ ДИСПОЗИЦИЈЕ

У овим диспозицијама имамо два или више понашања по којима се субјект може понашати. Субјект може изабрати било које правило да не повриједи диспозицију. Субјект може користити било које правило, а код ових диспозиција се највише употребљава ријеч ”или” - примјер, ”сам или заједници са другима”.

В) ДИСПОЗИЦИЈЕ КОЈЕ ДАЈУ ДИСКРЕЦИОНО ПРАВО

Ове диспозиције се састоје у томе да се субјекту даје дискреционо право да изабере једно од два или више

правила, а да тиме не вријеђа правну норму. Субјект има дискреционо право и оно се најчешће изражава ријечју ” може”. Ових диспозиција имамо највише у управном праву, али их можемо срести и у другим правима. Субјекту се у правној норми може оставити право да бира између двије или више диспозиција, да је то његово дискреционо право. **Примјер**, ”свако има право да сам или у заједници са другима упућује петиције и друге предлоге државним органима”.

Када се користе ове диспозиције мора се водити рачуна о граници дозвољености тако да оне никако не дозвољавају да се врше изван дозвољеног, да доведу до самовоље субјеката. У случају прекорачења може доћи и до злоупотребе права и кривичне одговорности (кривично дјело злоупотребе службеног положаја).

Г) ДИСПОЗИТИВНЕ ДИСПОЗИЦИЈЕ

Код ових диспозиција постоји највећа слобода субјекта. Диспозиција постоји, али се субјекту оставља могућност да створи нову диспозицију. Али, ако то не учини мора се понашати по постојећој диспозицији. Оваквих диспозиција има највише у оним гранама права гдје постоји слободна воља странака (облигационо право).

КАТЕГОРИЧКЕ И ДИСЈУНКТИВНЕ ДИСПОЗИЦИЈЕ

Ова подјела је направљена према критеријуму слободе субјекта у понашању и стварању диспозиције. Код категоричких диспозиција тачно је одређено правило и субјекти не могу на њега утицати већ се по њему морају понашати. **Примјер:** "Сваки облик трговине људима је

забрањен”.

Код дисјунктивних диспозиција постоји већа слобода субјеката, јер постоји више диспозиција по којима се субјекти могу понашати. Ова подјела је на неки начин повезана са друим подјелама.

ПРЕТПОСТАВКА (ХИПОТЕЗА) САНКЦИЈЕ

Овај елеменат у правној норми је врло важан, јер претходи санкцији. Претпоставка санкције описује повреду диспозиције (на примјер, ”у противном”), а тај опис може бити веома различит. Овај елеменат је фактичког карактера и није правило понашања. Ријеч је, дакле, о деликту који може бити различит: прекршај, преступ, кривично дјело итд. Он може бити различите тежине и важности за државу. Тежина деликта одређује санкцију.

САНКЦИЈА

Санкција је правило понашања субјеката у случају повреде диспозиције. Она је секундарног карактера у односу на диспозицију и може бити упућена сваком субјекту, па и државном органу. Субјект је дужан да се понаша по санкцији, а уколико то не чини санкцију ће извршити државни орган. Санкција се има извршити и у случају када државни орган повриједи диспозицију.

Санкција је нормативног карактера, јер прописију правило понашања субјекта. Она се може схватити и као принудна мјера, казна (новчане казне, казне затвора итд.).

Сврха санкције је некада била да се њома одузме онолико добро колико је повређено прекршајем (тзв. систем талиона). У модерном праву санкција има други

карактер, јер се њоме тежи преваспитавању деликвента.

Санкција може бити различито одређена. Поред тзв. фикних казни као казни које су одређене у тачном износу и које се прописују за лакше повреде, оне се одређују и на друге начине: максимум или минимум, максимум и минимум, казна затвора на најмањи или највећи износ. Овако одређивање санкције пружа могућност да се боље сагледа и примијени санкција на деликвента водећи рачуна о тежини прекршаја, околностима под којим је прекршај учињен и о деликвенту.

Санкције прописује држава, али их могу одредити и приватни субјекти (уговором).

Правило је да се санкција унапријед одређује, прописију и то је **принцип легалитета, законитости**. Овај принцип је врло важан, јер се унапријед мора знати шта је дозвољено и каква је санкција за одређено діело. Овај

принцип је истакнут као битан још у римском праву у изреци: **"NULLUM CRIMEN, NULLA POENE SINE LEGE"** - "НЕМА КРИВИЦЕ, НЕМА КАЗНЕ БЕЗ ЗАКОНА". Нема ретроактивног (повратног) дејства, а ово дејство је изузетно дозвољено ако је каснији закон блажи, а поступак је у току.

Правило је да свака норма има санкцију, али сусрећемо и правне норме које немају санкције. Има извјесних норми за које се не могу прописати санкције, јер нема органа који би примијенио санкције. Уставне норме немају прописане санкције, јер изнад уставног органа нема вишег који би примијенио санкцију.

Не долази увијек и обавезно до примјене санкције. Примјер, људи се понашају по диспозицији, а држава разним мјерама тежи да људе едукује у погледу поштовања правила понашања.

ВРСТЕ ПРАВНИХ НОРМИ

Постоје многе врсте правних норми, па их можемо различито класификовати. Међутим, три су класификације највише присутне у теорији:

1. **УСЛОВНЕ И БЕЗУСЛОВНЕ ПРАВНЕ НОРМЕ**
2. **АПСТРАКТНЕ (ОПШТЕ) И КОНКРЕТНЕ ПРАВНЕ НОРМЕ**
3. **ОПШТЕ, ПОСЕБНЕ И ИНДИВИДУАЛНЕ ПРАВНЕ НОРМЕ**

УСЛОВНЕ И БЕЗУСЛОВНЕ ПРАВНЕ НОРМЕ

Ова подјела је учињена према критеријуму да ли правна норма садржи услов или не. Код **условних правних норми** постоји услов у претпоставци диспозиције и од испуњења услова зависи примјена диспозиције. Диспозиција се примјењује кад се испуни услов: догађај,

вријеме, рок итд. (**примјер:** Сваки пунољетан грађанин има право да бира и буде биран”).

Безусловне правне норме не садрже услов, немају претпоставку диспозиције, те се диспозиција има примјенјивати без икаквог испуњења услова (**примјер:** ”Људски живот је неприкосновен”, ”Стан је неповредив”).

АПСТРАКТНЕ(ОПШТЕ) И КОНКРЕТНЕ ПРАВНЕ НОРМЕ

Апстрактне правне норме регулишу опште друштвене односе, низ истовјетних случајева, односе се на све субјекте или одређену групу субјеката (**примјер:** ”Свако има право на личну слободу и безбједност”).

Конкретне правне норме регулишу одређени, конкретни друштвени однос, конкретан случај и односе се на конкретна лица (**примјер,** дозволом се као правним

актом одређеном субјекту дозвољава одређено право или му се прописује одређена обавеза - грађевинска дозвола, решење о плаћању пореза итд.).

Ова подјела је врло важна у праву, јер се сви правни акти могу свести на ову подјелу.

ОПШТЕ (ГЕНЕРАЛНЕ), ПОСЕБНЕ И ИНДИВИДУАЛНЕ (ПОЈЕДИНАЧНЕ) ПРАВНЕ НОРМЕ

Ова подјела је слична претходној, али постоји разлика.

Опште правне норме су оне које регулишу друштвене односе свих субјеката, односе се на опште односе и ситуације свих субјеката у држави (**примјер:** "Свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља").

Посебне правне норме регулишу одређене друштвене односе субјеката, односе се на одређену групацију субје-

ката и њихових односа (**примјер:** ”Брак и односи у браку и породици се уређују законом”).

Индивидуалне (појединачне) правне норме регулишу одређени друштвени однос који је везан за појединца или групу тачно одређених субјеката. У појединачним правним актима (решењу, дозволи) одређује се лице или група субјеката којима се даје одређено право или прописује одређена обавеза. Правна норма је у том случају индивидуализирана.

ПРАВНИ АКТ

Правни акт је најважнији део правног поретка, јер се у њему налази правна норма и она се без њега не може замислити. Правним актом се изражава право.

Правни акт је изјава воље субјекта која садржи правну норму. У њему може бити само једна правна норма (решења, дозвола) или више њих (устав, закон, уредба). Правни акт са правном нормом је нормативног карактера.

Код правног акта прво разликујемо **психички акт** који се састоји у формирању одређене воље. То још није правни акт, али је његов важан дио, јер док субјект не формира одређену вољу не може и да створи правни акт. Веома је важно да се воља формира слободно без икакве заблуде, присиле, преваре или грешке.

Други саставни дио правног акта је правна норма или правне норме. Оне се виде у правном акту и показују каква је воља творца правног акта. То је **спољашњи дио** у правном акту за разлику од психичког акта и његовог формирања који је унутрашњег карактера.

ЕЛЕМЕНТИ ПРАВНОГ АКТА

Код сваког правног акта разликујемо **форму и садржину**. То су елементи, обиљежја правног акта. Код сваког правног акта - устава, закона, уредбе, решења итд. видимо ко је и по ком поступку донио правни акт, шта акт садржи, форму по којој је акт и шта акт садржи. По томе се се даје и појам правног акта: **у формалном и материјалном смислу**, а повреда елемената форме и садржине правног акта повлачи незаконитост правног акта.

ОБЛИК (ФОРМА) ПРАВНОГ АКТА

Код форме (облика) правног акта разликујемо: **надлежност, поступак и материјализацију.**

Надлежност се састоји у томе да је за сваки правни акт одређен орган, тј. субјект који доноси акт. Разликујемо **мјесну и стварну надлежност.**

Поступак је скуп радњи и односа субјекта приликом доношења правних аката. Код многих аката поступак је прописан и акти се по тим поступцима морају доносити (поступак за доношење устава, закона). Приватни субјекти имају право да регулишу своје односе без прописаног поступка.

Материјализација правног акта је испољавање, изражавање правног акта. Акта се данас изражавају у писаној форми.

Сва три елемента правног акта су важна без обзира што чине формалну страну правног акта. Акт се може нападати, оспоравати његова законитост из формалних разлога.

САДРЖИНА (МАТЕРИЈА) ПРАВНОГ АКТА

Садржину правног акта чине правне норме и оне могу бити различите. По тим правним нормама се могу правити и подјеле правних аката, јер оне заправо дају карактер правном акту и одређују му значај и важност у правном поретку.

Одређивање појма правног акта по садржају је материјални појам правног акта. Правни акт се може побијати и због повреде материје правног акта. Законитост правног акта у формалном и материјалном смислу представља

веома важну материју у правном поретку, а ова материја чини темељ правног поретка.

ВРСТЕ ПРАВНИХ АКТА

Постоје многе подјеле правних аката.

Према доносиоцу правни акти се дијеле на оне које доносе државни органи, друштвене организације и приватни субјекти.

Према врсти правних односа које регулишу правни акти се дијеле на акте који регулишу имовинске, кривичне и друге друштвене, односно правне односе.

Најважнија подјела је у односу на то каква је правна норма садржана у правном акту (општа или конкретна) и дијеле се на опште и појединачне правне акте.

ОПШТИ ПРАВНИ АКТИ И ЊИХОВА ПОДЈЕЛА

Општи правни акти су најважнија врста правних акта, јер се њима доносе опште правне норме којима се регулишу друштвени односи на општи начин, па се на основу ових аката даље доносе конкретни правни акти.

Полазећи од форме и садржине општи правни акти се могу класификовати на сљедећи начин:

1. Устав
2. Закон
3. Законик (Кодекс)
4. Други општи акти законодавног органа (буџет, завршни рачун, планови, препоруке, декларације, резолуције)
5. Уредбе и други подзаконски акти извршних органа
6. Статут и други општи акти локалне самоуправе
7. Општи акти предузећа, установа и др. организација

8. Међународни уговори

УСТАВ

Устав је општи правни акт кога доноси уставотворни орган по посебном поступку у писаној форми и садржи опште опште правне норме. Устав је најважнији и основни акт у држави.

Формални елеменат (формални појам) устава је да је то акт кога доноси уставотворни орган по посебном поступку. Материјални (садржајни) елеменат (материјални појам) устава је да је то општи правни акт који садржи опште правне норме.

Уставотворни орган је уставотворна скупштина коју чине посланици изабрани од народа који имају задатак да донесу устав.

У погледу поступка за доношење и мијењање устава увијек се предвиђа сложенији поступак, а најчешће се устав усваја $2/3$ већином у уставотворној скупштини.

Устав се најчешће доноси у писаној форми у једном акту. Има устава који су састављени од више аката, па су и обичајне норме предмет уставне материје (у Енглеској).

Устав садржи најважније, основне опште правне норме које обухватају цјелокупну материју државно-правног поретка. У уставу се регулише организација државне власти, највиши органи, права и дужности грађана, друштвених организација и државних органа, економско уређење, основни систем друштвених односа. Уставна материја се детаљније разрађује законима и другим правним актима.

Осим оваквог доношења устава, постоје и наметнути, подарени, "октроисани" уставни који нису донијети по прописаном поступку него од стране шефа државе.

Подјеле устава се могу вршити на чврсте и меке у зависности од поступка за њихове измјене.

ЗАКОН

Закон је општи правни акт који доноси законодавни орган, по законодавном поступку, у прописаној форми и садржи опште правне норме. Закон је послије устава најважнији општи правни акт у држави.

Законодавни орган је скупштина, а законодавни поступак је сложен, јер закони регулишу врло сложене друштвене односе за које је потребно студиозно припремање и разматрање материје.

Законодавни поступак: законодавна иницијатива, нацрт закона, јавна расправа, предлог закона, претрес, гласање, санкција (потврђивање), промулгација-објављивање

и ступање на снагу.

Закон се доноси у писаној форми са одређеном техничком обрадом: **опште одредбе, разни дјелови, чланови (параграфи) и завршне одредбе.**

Законом се разрађују уставне норме и њиме се регулишу читаве области. Изузетно, законом се може регулисати и неко право појединца (тзв. индивидуални закон).

Законом се једна област може регулисати у потпуности и тада се ради о потпуним, искључивим законима. Али, материја се може регулисати и у начелу и то су општи закони. Постоје и тзв. специјални закони (*lex specialis*) који праве изузетак од општих закона за поједине категорије лица и ситуације, па се у таквим случајевима примјењују норме тих, а не општих закона.

ЗАКОНИК (КОДЕКС)

Законик је посебна врста закона, обзиром на материју коју регулише. Законик је општи правни акт кога доноси законодавни орган, по законодавном поступку, али за разлику од осталих закона, закоником се регулише читава један или више грана права, читава једна правна област (нпр. Кривични законик).

ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ЗАКНОДАВНОГ ОРГАНА (БУЏЕТ, ЗАВРШНИ РАЧУН, ПЛАНОВИ, ПРЕПОРУКЕ, ДЕКЛАРАЦИЈЕ, РЕЗОЛУЦИЈЕ)

Поред закона, законодавни орган доноси и друге опште акте које можемо подијелити на правне и политичке акте. У прву групу спадају буџет, завршни рачун

и планови. То су у правном смислу закони и садрже норме које обавезују. Разлика је више у правнотехничкој обради. Они располажу одређеним подацима, бројкама итд.

Политички акти су препоруке, резолуције и декларације. Они не садрже правне већ политичке норме. Они доприносе примјени правних аката.

УРЕДБЕ И ДРУГИ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ИЗВРШНИХ ОРГАНА

Уредбе су послије закона најважнији општи правни акти у правном поретку. Поступак за доношење уредаба је једноставнији од законодавног и састоји се у обради материје од стручних тијела (комисије, управе), претресу, гласању у влади и објављивању.

Уредбе садрже опште правне норме које разрађују законе и служе непосреднијој примјени закона. Уредбе су нижи правни акти од закона и морају бити у сагласности са њима.

Постоје и уредбе са законском снагом. Извршни органи могу доносити и друге акте: правилнике, упутства итд. Ријеч је о подзаконским актима.

СТАТУТ И ДРУГИ АКТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Локалне самоуправе имају право да доносе опште правне акте којима уређују своју организацију и дјелатност. Основни акт је статут као општи правни акт који доноси највиши орган у локалној самоуправи по одређеном поступку који је сличан законодавном, али без потврђивања и промулгације. Локалне самоуправе могу

доносити и друге правне акте којима регулишу своје активности (буџет, планове итд.). Општи правни акти локалне самоуправе морају бити у сагласности са законима.

ОПШТИ АКТИ ПРЕДУЗЕЋА, УСТАНОВА И ДРУГИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Опште правне акте доносе и многе друге организације - предузећа, установе, удружења и организације. У тим актима се регулишу њихова организација и дјелатност, али и односи, права и обавезе не само чланова тих организација него и грађана.

МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ

Међународни уговори (споразуми, пактови итд.) су врло важни за правни поредак. То је посебна врста аката која се разликује од осталих аката. Њих потписује (склапа) шеф државе, а ратификује (потврђује) их законодавни орган. Ратификација се врши интерним актом државе (законом), па тако ови акти обавезују даље државу. Поступак доношења ових аката није исти као код закона. Али, ови акти добијају карактер општих акта и обавезују државу да их примјењује.

Међународни акти данас представљају веома важну материју у правном поретку држава.