

Др Јелена Вучковић*
Доцент Правног факултета,
Универзитет у Крагујевцу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК
doi:10.5937/zrgpfni1776101V

UDK: 342.33

Рад примљен: 01.10.2017.

Рад прихваћен: 30.11.2017.

УСТАВНИ ПРИНЦИП ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ И ГЛОБАЛИЗАЦИЈА

Апстракт: Глобализација као друштвени феномен јавља се нарочито последњих деценија двадесетог века променом односа светских сила и завршетком хладног рата, уз растући тренд развитка информационих друштава, напретка технологије, јачања неолибералног концепта државе, да би данас био актуелан подједнако као и онда када се појавио. Овај феномен снажно је утицао на правно уређење држава кроз читав систем писаних и неписаних норми које имају наднационални карактер, а постају део националних система. Деловањем Уједињених нација, развојем и ширењем Европске уније, у правне системе појединих држава уводе се најпре одредбе о људским правима које имају униформни карактер, да би се затим наметнуо читав низ међународних докумената који у различитим областима намећу стандарде квалитета, дефинишу и забрањују начин употребе појединих института, прописујући обавезу усклађивања домаћих регула са прихваћеним међународним правилима. Концепт света као "глобалног села" неминовно је означио промену уставног уређења држава које желе да буду део овог концепта и то увођењем државних органа и недржавних јавних субјеката који треба да омогуће остваривање овог циља.

Концепт глобализације утицао је и на Устав Републике Србије из 2006. на видљив начин, кроз одредбе о људским правима, увођење у хијерархију правних норми општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора, увођење институција за заштиту људских права попут заштитника грађана, систем органа који треба да обезбеде независност правосуђа (Високи савет судства, Државно веће тужилаштва), али и стварањем услова за формирање читавог низа државних и недржавних јавних субјеката који располажу квазизаконодавним и квазисудским овлашћењима, попут

* v_jelena0405@yahoo.com

јавних агенција. Све то поставља питање њиховог позиционирања у уставном систему Републике Србије посматрано са аспекта поделе власти. Да ли ови органи, уведени у домаћи уставноправни систем, могу бити дефинисани као део једне од грана власти или ћемо их одредити као посебну, четврту грану власти? Да ли је концепт поделе власти у савременим уставним системима уопште и могуће схватити у духу Монтескјеа и Русоа?

У контексту глобализације интересантно је преиспитати и однос постојећих грана власти и њихове равнотеже и међусобне контроле. Видљиво је и очигледно слабљење парламентарних и демократских органа уз тенденцију јачања извршне власти. Све то ствара нестабилност и нефункционалност домаћег правног система уз видљив утицај политике и неформалних центара моћи. Идеја глобализације као почетно позитивна и усмерена на глобално уједначавање квалитета живота сваког појединца, отворила је низ дилема на које ћемо покушати да дамо одговоре.

Кључне речи: *глобализација, подела власти, устав, уставни системи, људска права, заштитник грађана, јавне агенције.*

1. Агенцификација као глобални процес

1.1. Појам и проблем глобалног тренда

Промена социјалног амбијента, која се одиграла током XX и почетком XXI века, изазвала је регулисање дотада нерегулисаних области друштвеног живота и довела је до промене карактера савремене државе. Промене, које се тичу утицаја ратова, економске кризе и потреси светских размера, потреба за економским и друштвеним планирањем, социјална политика, екологија, култура и спорт, број информација потребних да се покрену ресурси, довеле су до јачања извршне власти, како у организационо структуралном смислу, тако што је она постала структурално сложенија и дивергентнија, односно у квалитативном смислу, јер је ојачала свој функционални капацитет моћи. У тако сложеном и конфликтном амбијенту настао је глобални процес агенцификације (Thiel, 2011:17).

Агенцификација је глобални процес који је обележио развој управних система широм света, од почетка 80-их година XX века. Њега карактерише трансферисање централних државних активности на велики број различитих агенцијских тела. Стварају се посебне управне организације

агенцијског типа, које својим функционисањем утичу и мењају односе у институционалној арили, како у националним управним системима, тако и на супранационалном нивоу. Савремени свет је постао свет агенција (Verhoest, Thiel, Bouckaert, Paegreid, 2011: 3). Агенције су део политичког дизајна парламентарних демократских система.

Агенције се могу наћи у различитим облицима на различитим нивоима државно-правне делатности. Поред регулаторних агенција, које су најзначајнији облик агенцијског деловања, без којих се квалитетна јавна управа не може замислити, агенције се могу пронаћи на сваком кораку, од органа државне управе до недржавних облика јавног управљања и локалне самоуправе. Има агенција које нису само синоним „тајне“ државне моћи (агенције државне безбедности, националне сигурности и др.) већ има агенција које су противтежа извршној власти, које ограничавају „слободу“ креирања јавних политика и доношења одлука, које су супротне циљевима „добре управе“.

Процес агенцификације се јавља под утицајем глобалне концепције Новог јавног менаџмента (*New public management*) и новог схватања улоге државе, тзв. „регулаторне државе“. Регулаторна држава почива на идеји поверавања послова регулације посебним телима, односно организацијама које су стручне и релативно аутономне од евентуалних политичких утицаја, како би се осигурала тржишна утакмица између даваоца јавне услуге, односно заштитила права корисника или запослених (Мајоне, 1997: 139–167; Леви-Фаур, 2004).

Овим процесима остварује се заправо управна децентрализација као део процеса агенцификације, којим се политички вођена централна управа разбија на мање делове, с одређеним степеном политичке аутономије, високим захтевима професионализма и позиционирања у институционални механизам посебног надзора и одговорности за резултате рада агенција. Тако се као социјална и економска нужност и намећу основне карактеристике агенција, као што су: професионализам, специјализација за одређену област, стручност, динамичност у раду и већи или мањи степен менаџерске и политичке аутономије (Копрић, Марчетић, 2000: 25–82; Pollitt, 2007).

Процес агенцификације уобличава нови модел тзв. агенцијске управе у којем се агенције постављају као алтернатива класичним управним организацијама – министарствима. Министарства остају мултифункционалне, велике организације са статусом органа државне управе, које интегришу обликовање јавних политика, регулацију и имплементацију, које су подвргнуте хијерархијској контроли и

политичком вођству. Насупрот њима јавне агенције су специјализоване, мање организације, које су пре свега усмерене на имплементацију, уз контролу резултата и стручно вођство. Њима се додају регулаторни али и квазисудски послови (Pollitt, Bouckaert, 2004).

Између државно-правних система постоје бројне разлике у агенцификацији јер свака земља има своју политичку историју и правну традицију, специфичност уставног и политичко-административног система и културе. Међутим, и поред тога, могу се уочити и бројне сличности овог глобалног процеса.

1.2. Разлози и глобални процеси агенцификације

То су захтеви “Новог јавног менаџмента” (*New Public Management*), који афирмише економичност, ефикасност и ефективност, продуктивност и профитабилност управног система и јавног сектора у целини. Он на деловање јавне управе примењује начела која се користе у приватном сектору.¹ Требало је решити кључно питање: шта држава треба да финансира и да ради, шта држава треба да финансира, али не ради, и шта држава не треба ни да финансира ни да ради. Његове мере спроводиле су конзервативне политичке странке најпре у Великој Британији и САД, а касније на Новом Зеланду, у Аустралији и Канади са циљем да на принципима економичности појачају квалитет јавних услуга и тако задобију поверење (легитимитет) грађана.

Доктрина новог јавног менаџмента фокус ставља на управљање а не на политику, на оцењивање перформанси, односно контролу резултата (*performance management*) и ефикасност рада управног система, на оснивање све већег броја јавних агенција, које делују на принципу рационалности и контроле трошкова, на увођење квази тржишта и конкурентности унутар јавног сектора и на укључивање приватног сектора у обезбеђивање јавних услуга („contracting out“). На тај начин Нови јавни менаџмент директно утиче и потпомаже процес агенцификације јер су се јавне агенције показале као најадекватнија форма за остваривање ових циљева. Агенције постају доминантни и незаобилазни део нове јавне управе.

1 У Великој Британији (Маргарет Тачер) уведе се промене у деловању јавног сектора а једна од најзначајнијих је увођење „Next Steps Agencies“. Ради се о формирању низа административних агенција, па их 2004. има преко 120, чиме се врши реструктурисање управног система због његове веће рационалности. Задржавају се само оне функције и надлежности за које је оправдано да остају у тој структури. На другој страни, оснивају се јавне агенције, на које се преноси део задатака и функција државне управе, јер су јавне услуге корисницима потребне, али не да их обезбеђује непосредно држава (Verhoest et al. 2011: 57).

У правној теорији постоји неколико схватања која се баве разлозима агенцификације. Сва она полазе од става да централизована и бирократска државна управа, која не може да ефикасно и делотворно врши своју функцију, треба да буде структурално и функционално трансформисана. Јавне агенције су управо та функционална форма.

Тако, теорија „*buffer*” полази од тога да су јавне агенције основане са циљем да се обезбеди заштита од превелике политизације државне управе, која се показала штетна нарочито у оним управним ресорима који обављају превасходно стручне послове. Стручност и професионалност вршења управних послова је доведена у питање због политизације државне управе, односно штетног политичког утицаја који је игнорисао професионални приступ и евалуацију јавне политике. Јавне агенције треба да буду заштићене од политичког утицаја, нарочито извршно-оперативне службе. Дакле, политизација је разлог агенцификације, односно настанка аутономних агенцијских тела (Лилић, 2009: 278). Проблем је што и онда када се успостави систем агенција, треба стално и изнова настојати да се уклони политички утицај на дизајнирање и контролу агенција (Peters, 2011: 8).

Према теорији „*escape*”, јавне агенције се оснивају са циљем да отклоне недостатке традиционално споре и неефикасне државне управе. Најзад, теорија „*back double*” смисао оснивања агенција налази у потреби ефикасне јавне службе и задовољавања потреба корисника – грађана (Craig, 2003: 92).

Основни разлози глобалне агенцификације су: већа специјализација јер органи управе имају широке надлежности, што их спречава да се специјализирају за обављање широке палете послова, флексибилно управљање, пословање и финасирање у односу на строга и стриктна правила управно-правног режима, који важи за органе управе, корисници услуга могу да утичу на пословање агенција и тако на квалитено задовољавање њихових потреба (партиципација у управљању пословима агенције), деполитизација у раду агенција, транспарентност и самосталност рада агенција и растерећење државне администрације (Милосављевић, 2002: 98).

Међутим, у сваком уставном и управном систему постоје конкретни историјски, политички, економски и традиционално-културни разлози, који негде делују јаче или слабије. Они детерминишу порекло, положај, функције, аутономију, па и контролу јавних агенција у конкретној правно-политичкој институционалној арени сваке државе.

Тако, агенције као посебна врста државних органа и институција јавног права, настале су крајем XIX века у Сједињеним Америчким Државама,

установљавањем посебне агенције у области транспорта – *Међудржавне комисије за трговину* (Мартиновић, 2012: 392). Комисија је основана одлуком Конгреса као независна регулаторна агенција, независна од извршне власти, и постаје први пример независног регулаторног тела.² Међутим, агенције у САД нису имале једнак статус јер поред независних регулаторних тела, један број агенција је у саставу извршних департмана (пандан министарствима у Европи). Иако примарно настале у англосаксонском управно-политичком систему, оне су део традиције и скандинавских земаља и чине део институционалног пејзажа свих управних традиција. То је захтевало координацију сектора јавне политике, које су оперативно реализовале агенције, и владе, као и нове начине контроле резултата (Pollitt, 2007).

У европским државама оснивају се бројне јавне агенције и истовремено проширују се њихове надлежности. Јавне агенције у Европи настају на таласу концепта – новог јавног менаџмента, који је био узрокован економским факторима и буџетским притиском.³ Европске регулацијске агенције развиле су се по узору на независне агенције у САД, па је тако америчко искуство пресађено уз одређена прилагођавања на европско тло. Јавне агенције се јављају у Европи од 1959. године и посебно бележе свој раст осамдесетих година двадесетог века. Само током 1980. године у Великој Британији било их је око две хиљаде, од чега 489 извршних тела (оперативне и регулаторне агенције) и 1561 саветодавно тело (Васовић, 2008: 359). У периоду после Другог светског рата, услед повећане улоге државе у сфери економије и социјалне политике, у Великој Британији образован је велики број тзв. недепартманских јавних тела, односно агенција, у оним областима друштвеног живота у којима се директна контрола и одговорност министара сматрала непрактичном и непожељном. Њихов број тешко је егзактно утврдити. У Великој Британији и неким другим државама, регулаторна тела немају независну природу.⁴

2 Тако је 1887. године основана Комисија за регулисање промета железницом, путевима и рекама (*Interstate Commerce Commission*, скраћено ICC), а 1934. године и Комисија за регулисање телеграфских, телефонских и радио веза (*Federal Communications Commission*). ICC је регулисала железнички транспорт између савезних држава а касније је њена надлежност и одговорност проширена на транспорт нафте (1906), друмски саобраћај (1935) и водени сабраћај (1940).

3 На критици новог јавног менаџмента развила се доктрина добре управе (*Good Governance*), која настоји да повећа ефикасност и демократичност државе и њене администрације, појача квалитет јавних услуга и придобије нови легитимитет грађана. Правне и социјалне вредности су делимично маргинализоване.

4 Државну управу Велике Британије, у организационом смислу, чине централни управни ресори (министарства, државни секретаријати, секретаријати), као и бројни

Такво становиште се од 80-их година прошлог века постепено мења али опрезно и само у неким областима, тамо где то захтева тржиште и глобална економска кретања (Adler, 2009: 83–84).

Настанак и развој независних регулаторних агенција је последица концепцијског преображаја система државне управе, као централизоване структуре, која је кочила реформе, а сама није била у стању да нађе решење, пре свега за нагомилане економске проблеме. Задатак јавног сектора је да праведно, економично и ефикасно пружа услуге грађанима. Тако су јавне агенције основане као јавни сервиси у појединим друштвеним областима и снабдевене су пренетим јавним овлашћењима. Такве агенције управљају одређеним сегментима тржишта и доносе прописе (регулаторне акте) ради њиховог регулисања.

Процес настанка и јачања капацитета јавних агенција у Европи није текао истовремено и уједначено у свим државама. Тако у Великој Британији јавне агенције су од самог почетка настајале као саставни део одређене политичке идеологије. Друга је ситуација била у Француској и Немачкој, где јавне агенције нису постојале, јер концепт централизоване државне управе није давао простора за какве друге „независне“ организационе форме. Централизована и хијерархијски устројена ресорна државна управа створена је на темељу чврсте поделе власти. У таквом институционалном амбијенту јавне агенције су биле сувишна тела. Са друге стране, централизована државна управа уобличена кроз министарску ресорну управу добро је радила свој посао, односно њихова делотворност и стручност није доведена у питање. Политички утицај је сматран потребним и пожељним коректором бирократизоване управне машине. Државна управа је функционисала у оквиру јасно утврђене надлежности и није се осећала потреба за јавним агенцијама. Због тога су се јавне агенције у овим функционалним државним управним системима (Немачка и Француска) почеле уводити постепено и опрезно. Чињеница је да их и данас нема тако пуно. За разлику од САД, које имају другачије правно-политичко искуство, увођење агенција у институционалну арену неких европских држава може често створити проблеме (Давинић, 2004: 51). Међутим, заједничко је свим јавним агенцијама у европским државама да настају као нова независна управна тела са високим степеном професионалности и политичке аутономије. Њихов је задатак да регулишу и контролишу нове секторе тржишта на подручју јавних служби, односно служби од општег интереса (Копрић, Муса, Ђулабић, 2008: 647–688). Та нова институционална инфраструктура има задатак да регулаторно делује на национално тржиште.

органи управе у форми комисија, комитета и савета (Шупут, 2010: 2).

У Европској унији агенције су погодно средство за решавање проблема наднационалне институционалне арене, поделе власти између чланица и Уније, као и ограничења надлежности за одлучивање које постављају оснивачки уговори. Данас има око четрдесет европских агенција који показују степен европске агенцификације (Муса, 2009). Стварање регулаторних агенција у ЕУ је саставни део процеса уобличавања институционалне инфраструктуре у ЕУ. Број јавних агенција у ЕУ се постепено повећава. Највећи део послова европских агенција одвија се сарадњом са истоименим или одговарајућим агенцијама у државама чланицама.

У постсоцијалистичким земљама Источне и Југоисточне Европе одвија се процес транзиције, који обухвата не само политичку промену система већ и ширу и дубљу економску промену, као и промену свих других аспеката друштвеног живота, дакле, ради се о целокупној промени друштвеног система. Главни проблем су велики губици, неодрживост система и наслеђена „монолитност“. Постоји нераздвајање функција одређивања јавне политике у одређеној области, регулације у тој области и функције непосредног пружања услуга у истој. Долази до стварања нових институција на развалинама старих, што представља својеврсни неоинституционализам. Јавне агенције се уводе нагло и оне следе постојећу структуру класичне ресорне државне управе.

Можемо уочити више разлога за процес наглог увођења агенција у државама које су изашле из социјалистичких политичких система и уводе капитализам. Најпре, недостатак сложене институционалне инфраструктуре у сектору државне управе је разлог стварања агенција које преузимају послове министарских ресора. Међутим, то није потпуно тачно јер бивше социјалистичке државе итекако имају сложен и хијерархијски устројен систем државне управе. Оно што му заправо недостаје, није сложена или боље рећи гломазна организациона инфраструктура, већ функционална усмереност управног система на нове социјалне и, пре свега, економске циљеве. Постоји сложена организациона структура, али она није довољно делотворна у вршењу својих задатака у новим сложеним социјалним условима.

Друга група разлога енормне појаве агенција у бившим социјалистичким земљама је недовољна стручност и оспособљеност државних, односно јавних службеника у постојећим министарствима и јавним службама, да решавају проблеме у новим економским условима, од привреде, саобраћаја и тржишта до здравства, образовања и сложених система јавних служби (енергетика, телекомуникације и сл.). Тако је укључивање у поједине

реформске и финансијске токове (нпр. иностране донације и финансијска помоћ) захтевало оснивање посебних организација ван формалног система државне управе (министарства). С друге стране, паралелно са постојећим министарствима, стварају се агенције као мале експертске јединице за ефикасно и стручно решавање проблема, на које не може да одговори неефикасна бирократска инерција. Овде се крије други разлог стварања агенција, а то је потреба за дерегулацијом и напуштање централизованог начина управљања појединим управним ресорима и прелазак на тржишно (менаџерско) управљање, у мери колико то одговара природи саме управне области (нпр. област енергетике, телекомуникација и сл.) (Лилић, 2009: 279).

Трећа група разлога појаве агенција у земљама бившег социјализма је недостатак политичког поверења у старе кадрове, односно систем државне управе, чији јавни службеници треба да носе и енергизирају дрштвене промене. Због тога се стварају агенције као мали и експертски тимови који се моментално укључују у решавање комплексних питања и захтева друштвеног развоја. Политичко неповерење у кадрове и институције претходног режима, као и њихова објективна некомпетеност јесу главни разлози појаве агенција, које ничу „као печурке после кише“.

Према томе, разлози оснивања јавних агенција су, без сумње, веома бројни, и то: перманентно повећање и усложњавање управних послова и задатака, односно комплексност свеукупне управне активности на свим нивоима (централном и локалном), проналажење нових функционалних форми (Лилић, 2009: 277), потреба да се поједноставе управне процедуре и обезбеди ефикасна и оперативна администрација, потреба за растерећењем органа државне управе (министарстава), недостатак политичке непристрасности, знања, искуства и времена државних службеника у постојећим органима државне управе за обављање нових и сложених управних послова (нпр. у области радиодифузије, борбе против корупције и др.), потреба за функционалном децентрализацијом јавне управе, потреба за прагматичким и стваралачким регулаторним деловањем на подзаконском нивоу и потреба за суптилним, посредним и перманентно дозираним утицајем државе на тржиште (Томић, 2009: 172).

2. Агенцификација као изазов правној држави и подели власти

2.1. Пренормирана надлежност и одсуство контроле

Класификација јавних агенција и подела надлежности између њих и у односу према министарствима представља кључно питање у дизајнирању

агенцијског пејзажа у свакој земљи. Тиме се дефинишу међусобни агенцијски односи, као и односи са министарствима.

Појава јавних агенција настаје као последица и потреба структуралних и интересних промена савременог капитализма, који налази своје упориште у јавним службама, односно у пружању јавних услуга. Док је стари тип капитализма мотивацију профитом налазио у производним делатностима, модерни капитализам се оријентише на услужне делатности, које не траже велика улагања јер имају већ изграђену инфраструктуру (телекомуникације, снабдевање водом и гасом, образовање, пошта и сл.). У таквим условима намеће се потреба за успостављањем равнотеже између интереса за увећање профита у услужним делатностима и интереса грађана да се одржи квалитет услуга. Питање је ко ће ту интересну равнотежу успоставити, контролисати, одржавати и решавати бројне сукобе интереса. Показало се да то треба да буду институције које су независне од државе, која је раније имала монополистички положај у пружању услуга грађанима, али независне и од предузетника (бизниса), који у својој жељи за екстрапрофитом могу угрозити интересну позицију грађана као корисника услуга (потрошача). За одржавање овог социјалног баланса решење је нађено у независним регулаторним телима и бројним јавним агенцијама, као заштитним телима грађана али и општих јавних интереса (Вучковић, 2013: 187).

Јавне агенције имају бројне надлежности и различите функције. Оне обављају низ различитих задатака, ауторитативних и неауторитативних, управних и стручних (Пусић, Иванишевић, Павић, Рамљак, 1988). У широкој лепези послова јавних агенција можемо разликовати: управну функцију, нормативно-регулаторну функцију и квазисудску функцију. Агенцијска овлашћења су најпре управна овлашћења јер агенције врше класичне управне послове, где спада доношење управних аката и управни, односно инспекцијски надзор. Подзаконска овлашћења су регулаторног карактера, којима се ствара тзв. секундарно законодавство. Судска овлашћења која се одељују неким агенцијама састоје се у овлашћењу да покрећу прекршајне и кривичне поступке.

На тај начин агенције функционално обједињавају не само послове управне власти, јер врше класичне управне послове, већ имају и нормативну функцију, која је део законодавне функције. Агенције врше *нормативно-регулаторну функцију*, доносећи акте општег карактера (правилнике).⁵

5 На пример, послови регулације (регулаторне функције) Агенције за електронске комуникације и поштанску делатност у Црној Гори јесу регулисање јавне фиксне телекомуникационе мреже или регулисање радио-спектра, итд.

Овде се мисли на независне регулаторне агенције које имају капацитет (надлежност) за вршење регулаторне функције, али и већу ефикасност у примени политике када решавају појединачне случајеве. Оне своју регулаторну власт остварују у мање формалним процедурама него друге организације извршне власти. Међутим, независне регулаторне агенције имају и друга овлашћења.

Агенције врше управну (извршну) функцију и као управне организације „*sui generis*“ имају значајна управна овлашћења: решавају и одлучују у појединачним ситуацијама, дају и одузимају лиценце оператору, врше управни надзор (могу наредити отклањање недостатака, забранити градњу објекта, забранити рад станице без дозволе), воде регистре, издају сертификате, обављају трансфер средстава, пружају услуге одређеним корисницима, врше стандардизацију, обављају стручно аналитичке послове, прикупљају информације, врше праћења, евалуације, итд.⁶ Према томе, агенције као независна тела преузимају овлашћења многих државних органа. При томе, агенцијска контролна овлашћења су важна за одржавање система функционисања на принципу кочница и равнотежа.

Поред управне контроле, регулаторне агенције имају и овлашћења која има судска власт (арбитража, медијација, одлучивање у споровима, и сл.). Наиме, регулаторне агенције у својој надлежности имају и квазисудске инструменте, што представља феномен агенцификације саме судске функције.⁷ Законодавац је, давањем квазисудских надлежности агенцијама, допринео специјализацији вршења судске функције у појединим агенцијским стварима и „растеретио“ судове у делу решавања спорова у области које регулишу агенције. Међутим, питање је да ли се мислило на неповредивост судске функције. Решавање спорова је обично одговорност регулатора (Дујић, Марковић, 2006: 1555–1580). То су послови из судске надлежности. Агенције врше *квазисудску функцију*, тако што решавају спорове између различитих субјеката, који су у позицији даваоца и корисника јавних услуга (сервиса). Тако, у телекомуникационим активностима између корисника и оператора, између оператора, између

6 Тако, Међудржавна трговачка комисија у САД прима, анализира и обрађује хиљаде поднесака, прима жалбе и спроводи истраге.

7 Пример за такав вид надлежности је регулаторна Агенција за телекомуникације у Црној Гори. Наиме, у члану 12, ст. 1, тачка 22 *Закона о телекомуникацијама* прописано је да Агенција решава спорове између субјеката у телекомуникационим активностима (између корисника и оператора, оператора и власника објекта или земљишта). Агенција у том случају решава спорове, што је апсолутно у домену надлежности судства, па би се могло закључити да агенције директно одлучују о питањима која су у судској надлежности. Сличан је случај и са Агенцијом за енергетику, која такође решава спорове настале у области енергетских делатности.

оператора и власника објекта или земљишта. Дакле, агенција има положај органа који решава њихове спорове. Прекршајни послови показују још једну димензију проширене надлежности агенција, а то су прерогативе судске функције или власти, с обзиром на то да је прекршајна функција у судској надлежности. Свакако, чини се да судску функцију не врше само судови, већ и агенције, што је супротно строгом принципу поделе власти.

Према томе, код регулаторних агенција у једном органу имамо елементе и управне и судске и законодавне васти, чиме се показује тенденција концентрације власти. То је велика опасност јер се под изговором ефикасне и експертске агенцијске управе изнутра руше темељи поделе власти, а то подразумева и контроле свих и сваке власти и њене одговорности пред органима друге државно-правне власти (Рајванчић, 2012: 103).

Регулаторне агенције су обично основане од стране законодавца ради регулисања одређеног тржишта (телекомуникација, промета, финансијског тржишта) или осигурања одређених социјалних циљева (нпр. заштите корисника, сигурности на раду и сл.). Ове агенције имају широка квазилегислативна овлашћења, која се врше доношењем прописа, којима се спроводи, тумачи или прописује јавна политика у различитим областима. Ови прописи имају снагу и дејство закона и проистичу из квазилегислативних овлашћења поверених регулаторним агенцијама од стране законодавне власти. Регулаторне агенције својим прописима генералне важности (општи правни акти) регулишу, нпр. исправност воде, хране и ваздуха, безбедност радних просторија, превозних средстава, производа које грађани користе, затим, банкарско пословање, пољопривреду, индустрију и друге области економског живота, односно тако агенције уређују јавно понашање.

Код регулаторних агенција нагласак је мање на контрактуализацији, с обзиром да су одговорне парламенту, а више на уској *специјализацији* запослених као и *колегијалном водству професионалаца*, што им даје легитимитет и темељ је њихове контроле (Муса, 2009).

Регулаторне агенције своје прописе доносе у одговарајућим поступцима. У већини држава саме агенције су развиле сопствене поступке доношења прописа. У неким државама агенцијске процедуре су обједињене и стандардизоване, као нпр. у САД, где пре усвајања Закона о управном поступку (1946) није постојао стандардизован поступак доношења прописа у федералним агенцијама.

Прописи америчких федералних агенција могу бити: *правнообавезујући*, који имају екстерно дејство јер утврђују права и обавезе за државу и за лица изван агенција и *правнонеобавезујући*, где спадају: интерпретативни прописи

и опште одредбе о политици, које утврђују правац у коме агенција намерава да искористи своја квазилегислативна овлашћења. Правнообавезујуће су: легислативни прописи, који уређују јавно понашање и правно су обавезујући као и закони донети од стране Конгреса и процедурални прописи, којим се регулише организација и рад унутар агенције. Разлика између ових група прописа је и у томе што Закон о управном поступку САД предвиђа одређену врсту поступка за легислативне прописе, као најважније, док се остали прописи (процедурални, интерпретативни прописи и опште одредбе о политици) доносе по посебном (слободном) поступку (Давинић, 2004: 120).

Улога агенција је вишеструка. С обзиром на то да функционишу на начелима специјализације и професионализације, јавне агенције обезбеђују јефтиније и квалитетније услуге грађанима, транспарентније пословање, мање су подложне корупцији од државне администрације и смањен је политички утицај. На изванредан начин јавне агенције развлашћују и обуздавају извршну власт. Трансфером јавноправних овлашћења, послови из надлежности државне управе преносе се на независне агенције. У одређеним случајевима, јавне независне агенције могу имати и контролна овлашћења над управом. Оне имају важну улогу и у парламентарном надзору над управом, па се о њима говори као о „четвртој власти“. Јавне агенције директно или индиректно партиципирају у функционисању поделе власти и заштити људских права.

Наведене заслуге у побољшању квалитета тржишних услуга и развоју демократије допринеле су популарности независних агенција. Међутим, данас смо суочени с појавом хиперпродукције јавних агенција. Доктрина и пракса агенцификације је у динамичном кретању, што отежава теоријску евалуацију (Бребан, 2002: 65). Истовремено, агенцификација показује своје негативне стране и опасности што изазива супротне тенденције у многим државама.

2.2. Агенцификација политике

Политичка последица начела поделе власти јесте исти ниво државних власти, али само у хоризонталној равни организационе шеме. Организационом структуром где су законодавна, извршна и судска власт на подједнакој висини, а што треба да важи и за све органе и институције које су део сваке од ове три гране власти. Дакле, хоризонтална равнотежа покрива целокупну организациону шему сваке власти, па и агенцијске власти, било да се схвата као четврта грана власти, било да се сматра делом организационе шеме извршне власти. Тиме се само теоријски избегава

надмоћ носиоца једне власти и са њом повезаних других друштвених субјеката, пре свега политичких партија.

Стварање агенција као независних (аутономних) јавних тела у протеклих тридесет година је резултирало отварањем проблема агенцификације и њеним ефектима на политичку контролу. У правном смислу, у позадини процеса агенцификације у европским државама одвија се процес преношења (делегације) овлашћења агенцијама. Делегација овлашћења на агенције отвара следеће питање – зашто политичари делегирају одређене задатке агенцијама уместо да за њихово извршење ангажују министарску бирократију? Истовремено законодавац даје широка овлашћења јавним агенцијама са великим дискреционим овлашћењима, уместо да дају прецизну правну регулативу за њихово функционисање. Дакле, питање које се логички намеће је зашто политичари креирају формално независне агенције, уместо да постоје агенције које могу бити хијерархијски контролисане од стране политичара.

Политичка контрола надлежних министарстава над јавним агенцијама је условљена обимом контролних овлашћења министарстава али и ограничењима практичне и фактичке примене политичке контроле према агенцијама. Могућност министарстава да се ангажују у контролним активностима је пре свега условљена природом њиховог основног задатка, као што су разне врсте техничких и рутинских послова, на пример, писање нацрта закона и прописа, одговора на разна парламентарна питања или пак политичких говора за ministre и обављање других сличних послова. Ови бројни политичко-технички послови су веома непредвидљиви и службеници имају велики притисак због временског ограничења за њихову реализацију, а што им у крајњој линији оставља мало времена за контролне активности. Иако службеници министарстава у процесу одлучивања имају кратко време за оријентацију и фокусирање на решавање политичких проблема, пратећи и политичку логику („разлог“) у процесу доношења одлука, они због велике одговорности за политичке послове, мало времена посвећују суштинској контроли агенција (Bach, 2012). Политичка логика доношења одлука у министарствима је другачија од професионалног пружања сервиса које врше службеници агенција. Многе агенције обављају високо компликоване техничке и научне задатке, који су једва разумљиви за политичаре и бирократе општег формата. За службенике министарстава контрола агенција је једна на листи обавеза, која није високо рангирана на листи њихових приоритета.

Пракса показује да удвостручавање или дуплирање агенцијских послова повећава политичку контролу над агенцијама. Ово зато што

повећање надлежности агенцијама доноси више аутономије. Међутим, агенцијска аутономија и политичка контрола су блиско повезане и могу се посматрати као антиподи једног управног система. Политичка контрола над агенцијама може се остваривати од стране различитих органа у одређеној институционалној арили. Њу могу вршити министарства, влада, парламент, медији и јавно мњење. Такав институционални дизајн је уобичајен у парламентарним демократијама.

Основна идеја приликом увођења агенцијског модела јавне администрације је стварање релативно самосталних јавних тела која треба дистанцирати у односу на друге организационе форме које су владине организације (Verhoest, 2011: 69). Немају све агенције подједнак степен аутономије. Заправо, компаративном анализом уставних и управних система можемо уочити различити степен аутономије. Постоје различити услови који утичу на аутономност деловања агенцијских тела а ти услови нису статични. Не само ако посматрамо различите уставне и управне системе, већ и у једној држави у истом агенцијском моделу постоје агенције које немају подједнаки степен аутономије, јер имају слаб политички утицај клијентелних група или једноставно немају такав престиж какав имају неке успешне организације (нпр. *Federal Bureau of Investigation* или *The Food and Drug Administration* у САД). Аутономија агенција је јако крхка јер се може повећавати и смањивати у одређеној земљи зависно од промена у економској и политичкој сфери. Тако, економска криза у 2008. години утицала је на сужавање агенцијске аутономије, јер су се Федералне резерве (*Federal Reserve*) почеле много више да мешају у вођење федералне политике а тиме и у агенцијску политику. Интересантно је да је у време економске кризе тридесетих година 20. века, дошло до повећања броја агенција због потребе да се професионално, квалитетно и ефикасно решавају нагомилани проблеми и створе услови за очување друштвеног поретка. Дакле, економска криза је енергизирала агенцификацију. Други екстреман пример је када је Бушова администрација након Једанаестог септембра спојила око двадесет различитих организација у један департаман (министарство) (Verhoest, 2011: 70). Централизација је супротан процес од агенцификације.

Самосталност као организационо обележје јавних агенција и независност у раду, као функционално њихово обележје, чине атрибуте којима се манифестује аутономија јавних агенција. Треба правити разлику између ова два појма који прате положај агенција а то су самосталност и независност. Најпре, агенције уживају у оквиру своје надлежности *самосталност* у обављању послова. Самосталност је “правно обезбеђена могућност доношења одлука без ичијег утицаја” (Милков, 1983: 1294).

Сваки државни орган има свој одређени круг послова и задатака који обавља у складу са законом, стручно и професионално, поштујући кодекс понашања државних службеника и функционера управе као етичких принципа и стандарда понашања. Да би се управни послови могли обављати законито, професионално и етички коректно потребна је самосталност у раду. Та правна самосталност, што значи у границама закона (супротно – прекорачење овлашћења) и у складу са законским циљем (супротно – злоупотреба овлашћења), јесте и услов за конкретну одговорност агенцијских (државних) службеника. Према томе, самосталност је битно обележје агенција али и свих државних органа и организација.

Међутим, други је смисао израза „независност“. Тако, органи управе нису и независни у свом раду, што је обележје судова као државних органа. Судови су самостални и независни у вршењу судске функције јер се на њих не може утицати ни на општи начин. Органи управе су само самостални и на њих се може утицати општим смерницама, упутствима и сл. од стране виших органа управе (министарстава) и у крајњој линији Влада је та која усмерава политички па и правним актима и координира рад министарских ресора, дакле управне власти.

Што се тиче агенција, и то не свих, већ само независних регулаторних агенција (тела), оне имају и независност али је ово обележје променљиво, зависно од економских и политичких фактора, који могу сужавати или проширивати аутономију агенција. Друго, перманентан је утицај и законодавне и извршне власти које контролишу рад агенција. Са друге стране, извршне агенције су саставни део министарске извршне структуре, па код њих и нема независности или бар не толике као код „независних“ регулаторних тела. Друго, самосталност извршних агенција није у колизији са принципом хијерархије јер агенцијски службеници задржавају право да самостално и компетентно решавају у конкретним управним стварима. Старешина агенцијског тела може давати упутства за решавање конкретних предмета али не и да нареди како ће се решити конкретни случај.⁸

Баланс (равнотежа) између аутономије и контроле у односима између агенција и министарстава може бити различит. Реч је о једном мултидимензионалном коцепту. Тако агенција може имати малу аутономију у доношењу одлука управљања (персоналне и финансијске)

8 Међутим, треба правити разлику између политичког утицаја (политизације) и политичке контроле. Политички утицај на делокруг јавне агенције може бити позитиван или добар и негативан или лош. Лош утицај је последица лоше политике. Политички утицај је шири појам али се он у пракси у крајњој линији своди на контролу или се тако схвата.

али велику аутономију у примени јавне политике (Bach, 2012). Међутим, то отвара питање да ли се заправо ради о разним облицима формалне независности.

Тако у Немачкој федералне агенције директно извештавају федерална министарства. Овај приступ има озбиљна ограничења у контексту парламентарне демократије. Постоји схватање да политичка контрола агенција у парламентарним демократијама треба да буде фокусирана на односе министарства и агенција. Међутим, ту се не стаје. Јавне агенције у парламентарним демократијама су примарно контролисане од стране надлежних министарстава, којима оне одговарају пре парламента. Тежиште је на политичкој контроли министарске бирократије јер у парламентарним демократијама постоји „индиректна контрола“ законодавног тела над агенцијама. Насупрот томе у САД Конгрес може вршити директну контролу над федералним агенцијама.

Анализа односа политичке контроле и агенцијске аутономије показује да што је више аутономије или независности агенција то је политичка контрола мања и обрнуто. Политичка контрола је успостављена да би ограничавала независност агенција. Међутим, питање је само да ли се аутономија агенција може мерити или сагледавати у односу на фактор контроле било које врсте, или се аутономија „мери“ и другим параметрима.

Транспарентност агенција и јасна правила („правна држава“) по којима раде доприносе независности агенција. Међутим, агенције нису независне јер трпе утицај других институција у арили правних и политичких односа, а у том амбијенту утицаја веома утицајно делује влада и тржиште (економска моћ). Агенције су изложене обостраном и истовременом утицају и владе и тржишта, на шта указује концепт Новог јавног менаџмента.

Међутим, постоји и обрнути однос утицаја који нам показује како агенцификација утиче на политичке институције. Агенције утичу на политику и политичке институције тако што припремају и предлажу нацрте закона и других прописа, доносе опште акте, утичу на креирање јавне политике али истовремено активно учествују у њиховој имплементацији. То је нарочито посао тзв. извршних агенција. Оно што је од суштинске важности је да ваља уочити је да агенцификација утиче на политичку дискрецију, која није мала, па се зато мора контролисати правом. То је захтев правне државе и система поделе власти. Политичка дискреција је присутна не само у министарствима када се оснива агенцијско тело и креира њена кадровска структура, посебно руководећи менаџмент, већ ту дискрецију интериоризује сама агенција када доноси своје одлуке у конкретним правним питањима. Баш зато што агенцијска

власт (прикривено) ангажује толику количину политичке дискреције (нпр. Агенција за борбу против корупције или Републичка радио-дифузна агенција у Србији) њене „чисто“ правне и непристрасне одлуке бивају само тренутне политичке одлуке, које брзо „избледе“. То поткопава агенцијску независност. Оне су само средство у рукама политике чији су стварни актери негде у министарствима, политичким странкама, влади или неким другим „независним“ телима (нпр. Безбедносно информативна агенција). Најзад, политичку дискрецију видимо често у употреби у рукама политизоване послушне извршне власти која доноси одлуке о судбини неких независних тела.

Институционална деполитизација агенција је истовремено и персонална деполитизација која треба да спречи политичка постављења и она се гарантује одредбом по којој је неспојиво истовремено обављање функције у регулаторном телу и у политичкој странци. Персонална независност гарантује се забраном сукоба интереса, статусним погодностима у виду трајања мандата чланова органа агенција, одређивањем нивоа зарада запослених и другим мерама.

Важан аспект и предуслов политичке аутономије је и финансијска аутономија. Отуда треба сагледати и питање финансирања агенција. Имајући у виду да агенција није класични државни орган управе, јер она има својство правног лица, она у функцији своје стварне самосталности треба да се превасходно финансира из својих властитих средстава, а само мањим делом из буџета.⁹

3. Закључак

Јавне агенције директно или индиректно учествују у функционисању поделе власти. Међутим, присуство јавних агенција у институционалној арени прети да наруши најпре саму бицефалну структуру извршне власти. Наиме, осим владе и председника државе, стварају се нова тела – агенције, које оснива сама влада и снабдева их јаким извршним овлашћењима. Осим тога, јавне агенције не само што ремете традиционалну структуру извршне власти, већ на неки начин „отварају“ извршну власт и везују је са законодавном па и судском. Заправо на једном месту, у једној

⁹ У свету (нпр. у оквиру држава чланица организације ОЕЦД) постоје два доминантна начина за финансирање регулатора: (1) финансирање из такси и директних доприноса од оператора са лиценцом на основу њиховог прихода и (2) дотације из централног државног буџета. Уколико буџет регулаторне агенције зависи од дотације из државног буџета, влада је у могућности да употреби дискреционо право и контролише „независно“ регулаторно тело. Ово је иначе главни начин контроле регулаторних тела у САД.

институцији – регулаторној јавној агенцији, спајају се све три врсте овлашћења (извршна, квазизаконодавна и квазисудска). Импутирање и институционално уобличавање агенција је реструктурисање извршне власти, које доводи до радикалних ефеката. То није само мењање традиционалног „комуницирања” између грана власти, већ се промене у релацијама управних, извршних, судских државних органа и законодавца, претварају у много озбиљнији феномен.

То је процес реструктурисања саме класичне поделе власти. Тај „тектонски” тихи процес намеће закључак да подела власти није „готова ствар”, већ жив, динамичан и променљив политичко-правни процес у свом извору. Друго, данашња подела власти није одувек постојала, а свакако неће бити вечита. Агенције су можда најаву да подела власти какву смо познавали полако креће у архиву правно-политичких концепција.

Поставља се питање да ли агенције представљају посебну и релативно самосталну грану власти и да ли њихово постојање у институционалној арени нарушава принцип поделе власти, самосталност и независност институција, које су главни носиоци осталих грана власти. Постојање јавних агенција и велики капацитет овлашћења, нарочито независних регулаторних тела, наводи на закључак да се ради о „четвртој” грани власти која је са осталима у односу контроле и равнотеже моћи. Међутим, често се и неким институцијама које су релативно нове а имају немали утицај у институционалној арени приписује положај самосталне гране власти (нпр. медији).

Друга дилема је да присуство агенција и капацитет овлашћења ремети „чисту” поделу власти. Пренормиране надлежности јавних агенција стварају проблем како и где сместити нормативне, управне и квазисудске надлежности јавних агенција. Којој грани власти припадају те институционалне творевине које нарушавају „чисту” тродеобну поделу власти.

Извориште јавних агенција је у управној, односно извршној власти. То важи без обзира на то ко је њихов оснивач: влада, скупштина или шеф државе. Капацитетом моћи оне „искачу” из класичне поделе, али то само потврђује историјску чињеницу да је систем поделе власти „жива ствар”. Капацитет агенцијске аутономије и моћи је променљива јер зависи од бројних економских, политичких и других фактора. Међутим, важно је да систем „контроле и равнотеже” (*check and balances*) функционише и да постоје институције које утичу, контролишу и усмеравају агенције, као што и оне повратно делују у процесу агенцификације.

Литература

Adler, J. (2009). *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, London.

Bach, T. (2012). *The political control of government agencies: The effect of structure and task on ministry-agency-relations in Germany*, Paper prepared for TED, Budapest.

Бребан, Г. (2002). *Административно право Француске*, „Службени лист СРЈ“, Београд, ЦИД, Подгорица.

Васовић, В. *Савремене демократије I*, Београд, 2008, стр. 359.

Verhoest, K. Thiel, S. Bouckaert, G. Laegreid, P. (2011). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Вучковић, Ј. (2013). *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду.

Давинић, М. (2004). *Концепција управног права САД*, Досије, Београд.

Дујић, С. Марковић, М. (2006). *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, 2006, вол. 92, бр. 3–4, Београд.

Копрић, И. Марчетић, Г. (2000). *Криза социјалне државе, реформе јавне управе и хрватско управно особље*. Хрватска јавна управа бр. 1.

Копрић, Муса, Ђулабић, В. (2008). *Еуропски стандарди регулације служби од опћег интереса*, Хрватска јавна управа бр. 3.

Лилић, С. (2009). *Управно право и Управно процесно право*, Правни факултет у Београду/Службени гласник, Београд.

Majone, G. (1996). *Regulating Europe*, London/New York: Routledge; Jordana, 1996; J. i D. Levi-Faur, ur. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2004.

Majone, G. (1997). *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, Journal of Public Policy, 2.

Мартиновић, А. (2012). *Правна природа агенција у правном систему Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2.

Милков, Д. (1983). *Самосталност органа управе у вршењу управне делатности*, Правни живот бр. 12, Београд.

Милосављевић, Б. *Управно право*, Београд, 2008, стр. 172, Ги Брабен, *Административно право Француске*, Подгорица, 2002.

Муса, А. (2009). *Еуропеизација и агенцијски модел јавне управе*, Докторска дисертација. Правни факултет: Загреб.

Pajvančić, M. (2012). *National Assembly as a Legislator: Achievements and Limitations*, Public Law in Serbia: Twenty Years After, European Public Law Series, Bibliothèque de Droit Public Européen, Volume CI, Esperia Publications Ltd, London.

Peters, B.G. (2011). *The Politics and Management of Agencies*, Transylvanian Review of administrative Sciences, Accent Publisher, 2011.

Pollitt, C. Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C. (2007). *Decentralization: a central concept in contemporary public management*. U: E. Ferlie, L. E. Lynn i C. Pollitt, ur. *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C. (2007). *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*. U: C. Pollitt i C. Talbot, ur., *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London/New York: Routledge.

Пусић, Е. Иванишевић, С. Павић, Ж. Рамљак, М. (1988). *Управни системи*, Загреб.

Томић, З. (2009). *Опште управно право* (организационо, материјално, процесно), Београд.

Thiel, S. (2011). *Comparing Agencification in Central Eastern Europe and Western European Countries: Fundamentally Alike in Unimportant Respects?*, Transylvanian Review of administrative Sciences, Accent Publisher.

Craig, P. P. (2003). *Administrative Law*, Sweet&Maxwell, London.

Шупут, Д. (2010). *Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије, Телекомуникације*, http://www.file:///C:/Document and Settings/user/Desktop/mr dejan suput sa..., /преузето 15. 11. 2010/.

Jelena Vučković, LL.D.

Assistant Professor,

Faculty of Law, University of Kragujevac

CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS AND GLOBALIZATION

Summary

Globalization as a social phenomenon rose to prominence in the last decades of the 20th century, due to the changing relations between the world superpowers and ending of the cold war, the growing trend of development of information societies, the rapid progress of technologies, and strengthening the neoliberal concept of state. This phenomenon is equally topical as it was at its outset. Globalization has strongly affected the legal regulation of states through an entire system of written and unwritten norms of a supranational character, which are gradually becoming part of the national systems. The first stage in this process was embodied in the activities of the United Nations and the development and expansion of the European Union law in the legal systems of individual countries first by introducing human rights provisions of a uniform nature. It was followed-up by superimposing a wide range of international documents in various fields in order to establish quality standards, define and prohibit the usage of individual institutes, all of which imply an obligation to harmonize the national regulations with the accepted international rules. The concept of the world as a "global village" inevitably marked the change of the constitutional order of states wishing to be part of this concept; to facilitate the achievement of this goal, they had to introduce state bodies and non-state public entities.

The process of globalization exerted a visible impact on the 2006 Constitution of the Republic of Serbia through a number of provisions pertaining to: human rights; the introduction of the hierarchy of legal norms, generally accepted rules of international law and ratified international agreements; the introduction of institutions for the protection of human rights, such as the Ombudsman; a system of state authorities that need to ensure the independence of the judiciary (High Council of the Judiciary, State Prosecutor's Office); and providing conditions for establishing a number of state and non-state public entities that have quasi-legislative and quasi-judicial powers, such as a public agencies. All this raises the question of their positioning in the constitutional system of the Republic of Serbia, perceived from the point of view of the separation of powers. Can these bodies, introduced in the national constitutional law system, be defined as part of one of the branches of government, or shall they be classified them as a separate fourth branch of Go-

vernment? Is it still possible to understand the concept of separation of powers in modern constitutional systems in the spirit of Montesquieu and Rousseau?

In the context of globalization, it is interesting to examine the relationship of the existing branches of government, their balance and mutual control. Weakening of parliamentary and democratic bodies is clear and evident along with a tendency of strengthening the executive branch. All this creates instability and dysfunctionality of national legal systems with visible influence of politics and informal centres of power. The idea of globalization as initially positive development, focused on the global standards and the quality of life of each individual, has opened a number of questions that will be addressed in this paper.

Keywords: *globalization, separation of powers, Constitution, constitutional systems, human rights, Ombudsman, public agencies.*