

# INSTITUCIONALNE PRETPOSTAVKE USKLAĐIVANJA USTAVNOPRAVNOG I REALNOG POLOŽAJA PRESEDNIKA REPUBLIKE SRBIJE<sup>1</sup>

\*Darko Simović

*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Sažetak:** Nesumnjivo, predsednik Republike Srbije je institucija koja izaziva najviše kontroverzi prilikom teorijskopравnih rasprava. U teoriji se mogu susresti dijametralno suprotni stavovi o ustavnopravnom položaju predsednika Republike. Sa jedne strane, dominira stav da predsednik Republike predstavlja aktivnu vlast u okviru egzekutive, dok se sa druge strane zastupa teza da ova institucija ima ulogu moderatorne i pasivne vlasti. Ukoliko bi se zadržali isključivo na normativnoj analizi, nema dileme da bi zaključak bio da je ustavotvorac nastojao da od predsednika Republike stvori moderatornu vlast koja svojim nezavisnim ustavnopravnim položajem treba da doprinosi uspostavljanju ravnoteže u sistemu vlasti. Ipak, ako analizi podvrgnemo isključivo funkcionisanje sistema vlasti u praksi, neminovno bi zaključili da je predsednik Republike aktivni deo egzekutive. Ovaj raskorak pisanog i realnog ustava posledica je propusta i protivrečnosti pri ustavnom oblikovanju institucionalne fizionomije predsednika Republike. Naime, neposredan izbor predsednika Republike nije praćen ovlašćenjima koja su prirodna posledica takvog načina izbora. Može se reći da bi uspostavljanje polupredsedničkog sistema mogao biti jedan od mogućih načina prevazilaženja nedostataka u ustavnopravnom položaju predsednika Republike iz 2006. godine.

**Ključne reči:** Ustav od 2006, predsednik Republike, parlamentarizam, polupredsednički sistem.

---

<sup>1</sup> Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta koji finansira Kriminalističko-policijska akademija. Projekat se realizuje na osnovu Odluke Nastavno-naučnog veća Akademije 18 broj 665/1 od 29. 11. 2011, a odobren je od strane MUP-a Republike Srbije aktom 01 br.2080/2011-2 od 28.92.2011.

\* E-mail: darko.simovic@kpa.edu.rs.

## 1. Uvod

Od vaspostavljanja parlamentarizma u Republici Srbiji 1990. godine institucija predsednika Republike je izazivala najviše kontroverzi. Sa jedne strane, dominiralo je mišljenje da je Ustav od 1990. godine konstituisao izuzetno jakog šefa države koji je dobio „mogućnost da upravlja“ (Jovičić, 2006: 326) i koji će, imajući u vidu njegov ustavnopravni položaj, „da postane direktna kočnica procesa demokratizacije u Srbiji“ (Nikolić, 1997: 113, 135). Sa druge strane, sa istim žarom branjen je dijametralno suprotan stav koji je počivao na tezi da je ustavotvorac imao nameru da od predsednika Republike stvori moderatornu vlast, koja bi svojim nezavisnim ustavnopravnim položajem trebalo da obezbeđuje ravnotežu u sistemu vlasti (Marković, 2004: 336). Budući da Ustav od 2006. godine nije doneo suštinske novine u položaju predsednika Republike, većina primedbi koja je isticana u odnosu na minula institucionalna rešenja i danas je aktuelna pa se o njima i dalje može polemisati.

## 2. Ustavnopravni položaj predsednika Republike Srbije

Posmatrano iz normativnopravne perspektive stiče se utisak da je predsednik Republike zamišljen kao pasivna, moderatorna vlast kojoj je poverena uloga usklađivanja rada druga dva organa političkog karaktera, vlade i parlamenta. O tome svedoči ustavno određenje predsednika Republike kao institucije koja izražava državno jedinstvo Republike Srbije (član 111), dok je Vlada ustanovljena kao nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji (član 122). Stoga, trebalo bi očekivati da je predsednik Republike institucija koja vrši prvenstveno „moralni uticaj“ (*magistrature morale*), a ne politički (Frison-Roche 2005: 90). Ipak, treba zadržati i dozu opreza budući da Ustav od 2006. godine nije kreacija doslednog sprovođenja unapred osmišljenih ideja, već je delo kompromisa tada vodećih političkih stranaka te se sasvim opravdano može očekivati da je fizionomija pojedinih političkih institucija opterećena protivrečnostima i nekonzistentnošću pri ustavnom operacionalizovanju njihovih uloga. Upravo iz tog razloga, o poziciji predsednika Republike moguće je prosuđivati tek nakon iscrpne analize institucionalnih rešenja kojima se određuje njegov ustavnopravni položaj. U teoriji je opšteprihvaćen stav da ustavnopravni položaj predsednika Republike određuju tri elementa: 1) način izbora; 2) delokrug ovlašćenja; i 3) režim odgovornosti.

**Izbor predsednika Republike.** – Predsednik Republike bira se na neposrednim izborima, tajnim glasanjem (član 114), na vreme od pet godina, pri čemu nijedno lice ne može više od dva puta biti izabrano na ovu funkciju (član 116). Neposredan izbor od strane građana, kao i samostalan politički legitimitet koji je zasnovan na takvom načinu izbora, neophodne su pretpostavke ostvarivanja moderatorne funkcije koja se poverava predsedniku Republike. Naime, savremeni parlamentarizam odlikuju dva negativna trenda: prvi, koji se ogleda u dominaciji vlade nad parlamentom u okolnostima stabilne parlamentarne većine; i drugi, koga karakterišu slabe i neefikasne vlade u okolnostima nestabilnih i promenljivih parlamentarnih većina. Radi korigovanja tih u praksi uočenih slabosti parlamentarizma neophodno je konstituisanje jednog organa, sa zadatkom arbitriranja i

uravnotežavanja sistema vlasti, koji će na principu neparlamentarne egzekutive biti organizaciono i funkcionalno nezavisan od parlamenta i vlade. Samostalan politički legitimitet koji je istovetan onom kojim raspolaže predstavničko telo, predstavlja zalogu njegovog nezavisnog položaja u sistemu vlasti. U cilju očuvanja takvog položaja Ustav je dalje predvideo da predsednik Republike ne može da obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost (član 115), pri čemu je njegov imunitet istovetan onom kojim raspolažu narodni poslanici (član 119).

U našoj ustavnopravnoj teoriji je isticano da izbor od strane birača predstavlja snažan element predsedničkog sistema (Jovičić 2006: 341). Međutim, komparativno posmatrano ne može se zaključiti da je neposredan izbor šefa države nespojiv sa institucionalnom logikom parlamentarnog sistema (Simović 2008: 216–248). Podsetimo se da je parlamentarizam nastao u okviru monarhijskog oblika vladavine u kome je šef države imao origineran, nezavisan i samostalan politički legitimitet. Prema tome, neosnovanim se mogu smatrati tvrdnje pojedinih autora koji od parlamenta nezavisan izbor republikanskog šefa države, pa bio on biran i neposredno od strane građana, proglašavaju nespojivim sa institucionalnom logikom parlamentarizma. Dakle, iako od značaja, način izbora šefa države nije element koji bi presudno mogao da utiče na prirodu jednog sistema vlasti. Za određivanje ustavnopravnog položaja šefa države od pretežnijeg je značaja delokrug ovlašćenja kojim on raspolaže.

**Ovlašćenja predsednika Republike.** – Priroda i obim ovoga rada ne dopuštaju da u potpunosti budu izložena sva ovlašćenja kojima raspolaže predsednik Republike Srbije, tako da će biti izostavljena ona ovlašćenja koja su po svojoj prirodi takva da ovom organu ne obezbeđuju realnu političku moć, kao i ona koja čine deo tradicionalnog delokruga poslova šefa države u parlamentarnom sistemu.

*Ovlašćenja šefa države u postupku obrazovanja vlade.* – Predsednik Republike, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista, predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade (član 112, stav 1). Dakako, ustanovljeno je institucionalno rešenje koje u potpunosti odgovara duhu parlamentarne vladavine. Istovremeno, ne može se reći da je ustavotvorac bio previše precizan kada je određivao ulogu predsednika Republike u postupku obrazovanja vlade. Naime, ovakvim institucionalnim rešenjem, ostavljen je širok prostor za nastanak ustavnih konvencija koje će pojasniti ulogu šefa države u pomenutom postupku. Zbog toga, predsednik Republike u praksi može biti sveden isključivo na obavljanje protokolar-nih funkcija, ali takođe nije isključeno i da šef države zadobije određen stepen samostalnosti pri odabiru mandatarata. U kom će se pravcu razvijati ovo ovlašćenje predsednika Republike, isuviše je rano reći, ali nema dileme da će njegova uloga u postupku obrazovanja vlade opadati ukoliko dođe do pojednostavljivanja i ukрупnjanja političke scene koja bi vodila formiranju stabilnih parlamentarnih većina. I obrnuto, uloga predsednika Republike će rasti ukoliko političke prilike ne omogućavaju lako i brzo formiranje parlamentarne većine, pa bi njegova moderatorna uloga mogla doći do izražaja u usmeravanju procesa postizanja koalicionih dogovora.

Izvesno je da Ustav ne obavezuje predsednika Republike da pri predlaganju kandidata za premijera uvaži volju parlamentarne većine, međutim takođe je jasno da bi neprihvatanje većinskog mišljenja bilo bez izgleda za uspeh, pa tako i politički nesvrsi-

shodno. Uostalom, ukoliko bi predsednik Republike ignorisao stav parlamentarne većine i opstruirao postupak obrazovanja vlade predlaganjem kandidata koji ne bi mogao da obezbedi podršku većine to bi bio jedan od mogućih razloga da se zbog zloupotrebe ustavnih ovlašćenja pokrene pitanje njegove odgovornosti zbog povrede Ustava.

Ipak, treba imati u vidu činjenicu da se ustavno rešenje iz 1990. godine neznatno razlikovalo od postojećeg i da je u postupku predlaganja mandatar za sastav vlade postojala obaveza za predsednika Republike da sasluša mišljenje predstavnika većine, a ne svih izabраниh izbornih lista. Da li ovakva, na prvi pogled neznatna, promena u ustavnoj formulaciji uloge predsednika Republike u postupku formiranja vlade ima praktičnih posledica? Nesumnjivo, oba ustavna rešenja odlikuje elastičnost i nepreciznost svojstvena osobenostima parlamentarnog sistema. Međutim, čini se da postojeće ustavno rešenje ostavlja širi manevarski prostor za predsednika Republike da u pojedinim situacijama usmerava formiranje vlade u određenom pravcu. Ova njegova uloga od posebnog značaja može biti u ambijentu visokofragmentisanog stranačkog sistema koji, po pravilu, ne može da izrodi stabilnu parlamentarnu većinu, što je, uostalom, boljka većine postkomunističkih sistema, uključujući i srpski.

*Pravo disolucije.* – Poput minulog, i novi ustav predviđa rešenje na osnovu koga predsednik Republike može raspustiti Narodnu skupštinu isključivo na obrazloženi predlog Vlade (član 109, stav 1). U našoj teoriji su isticana mišljenja da ovakvo institucionalno rešenje omogućava predsedniku Republike da raspolaze neograničenim pravom disolucije (Jovičić 2006: 346). Pavle Nikolić, primera radi, smatra da se na ovakav način u korist predsednika Republike ustanovljava neograničeno pravo raspuštanja skupštine, pri čemu se ne može smatrati ograničenjem da to vrši na predlog vlade jer je ona sastavni deo egzekutive (Nikolić 1997: 120). Ne treba smetnuti sa uma činjenicu da šef države ne može samostalno da inicira raspuštanje predstavničkog tela, već je njemu samo ostavljena mogućnost da arbitrira u mogućim sukobima vlade i Narodne skupštine. Na taj način, budući nesamostalno jer zavisi od predloga vlade, pravo na disoluciju nije delotvorno sredstvo političke borbe protiv parlamentarne većine suprotne političke orijentacije u periodima kohabitacije. Da vlada kojim slučajem dobija investituru od šefa države, koji bi istovremeno mogao da utiče na njenu egzistenciju, onda bi se moglo reći da predsednik Republike na posredan način raspolaze neograničenim pravom disolucije. Međutim, ako se ima u vidu da vlada proizlazi iz parlamentarne većine jasno je da, u redovnim okolnostima, ona neće izazivati raspuštanje predstavničkog tela jer bi tako urušavala i svoju političku egzistenciju. Dakle, ovako ustanovljeno pravo disolucije se koristi isključivo u retkim situacijama sukoba parlamenta i vlade, te se stoga može zaključiti da predsednikovo pravo raspuštanja Narodne skupštine ne protivreči institucionalnoj logici parlamentarne vladavine.

*Pravo odlazućeg veta.* – Predsednik Republike je zadržao pravo suspenzivnog zakonskog veta, koje je po Ustavu od 2006. godine dodatno pojačano. Naime, predsednik Republike je dužan da najkasnije u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona, odnosno najkasnije u roku od sedam dana ako je zakon donet po hitnom postupku, donese ukaz o proglašenju zakona ili da zakon, uz pismeno obrazloženje vrati Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje (član 113). Međutim, da bi vetirani zakon stupio na snagu neophodno je da na ponovnom glasanju u Narodnoj skupštini bude izglasan većinom od ukupnog broja poslanika. U tom slučaju, predsednik Republike je

dužan da proglasi ponovno izglasani zakon. Za razliku od ustavnog rešenja ustanovljenog 1990. kada je za ponovno usvajanje vetiranog zakona bila dovoljna obična većina, ustavotvorac od 2006. godine je otežao postupak ponovnog usvajanja zakona.

Međutim, ukoliko se ima u vidu činjenica da Ustav ne predviđa jednoobrazan način odlučivanja u Narodnoj skupštini budući da se pojedine, najvažnije, taksativno navedene materije uređuju zakonima koji se donose većinom od ukupnog broja svih narodnih poslanika (član 105), jasno je da je u tim slučajevima pri ponovnom glasanju neophodno postići jednom već dostignutu većinu. Uostalom, kako se vlada bira većinom od ukupnog broja poslanika i kako sve vreme svog mandata ona mora da uživa njihovo poverenje, izvesno je da će ona uspeti da obezbedi ponovno usvajanje vetiranog zakona jer se za anuliranje dejstva suspenzivnog veta šefa države ne traži kvalifikovana većina koja bi bila veća od većine koja pruža podršku vladi.

U našoj teoriji, kritici je bilo izloženo i rešenje konstitucionalizovanja suspenzivnog veta u korist šefa države, jer tako, po mišljenju pojedinih pisaca, predsednike Republike postaje „zakonodavni faktor“ (Jovičić 2006: 343), pri čemu dolazi i do narušavanja proklamovanog načela podele vlasti (Nikolić 1997: 117). Nesumnjivo, ovako ustanovljeno pravo suspenzivnog veta omogućava predsedniku Republike da samo uspori zakonodavni proces ukoliko je mišljenja da zbog necelishodnosti ili neustavnosti nekog zakona parlamentarci iznova treba da promisle da li je neophodno njegovo usvajanje. Razume se, pisac ovih redova nema nameru da ovo predsednikovo ovlašćenje u potpunosti obezvredi, ali je nesporno da, u slučaju postojanja stabilne parlamentarne većine, ono postaje jalovo i nedelotvorno sredstvo borbe protiv nosioca zakonodavne vlasti.

*Pravo imenovanja sudija ustavnog suda.* – Od 15 sudija Ustavnog suda predsednik Republike imenuje njih pet (član 172). Precizirajmo da ovo ovlašćenje predsednika Republike nije samostalno, jer je u postupku imenovanja sudija Ustavnog suda neophodno i učešće Narodne skupštine. Naime, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između deset kandidata koje predloži Narodna skupština. No, sa druge strane, kao pandan ovom ovlašćenju Narodne skupštine da predloži kandidate koje bira predsednik Republike, stoji ovlašćenje predsednika Republike da predloži 10 kandidata od kojih Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda. Preostalih pet sudija imenuje opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda između 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Dakle, ustanovljen je italijanski model obrazovanja Ustavnog suda u čijem formiranju ravnopravno učestvuju sve tri grane vlasti. Stiče se utisak da je na ovom polju oslabljena pozicija predsednika Republike jer je po ustavnom rešenju iz 1990. godine predsednik Republike predlagao kandidate za predsednika i sve sudije Ustavnog suda čiji je izbor bio u nadležnosti Narodne skupštine. Ipak, s obzirom na to da je funkcija sudija Ustavnog suda bila stalna, moglo se očekivati da će biti predsednika koji i neće biti u prilici da za vreme trajanja svog mandata iskoriste ovo svoje pravo. Ujedno, predsednik Republike je pri vršenju ovog prava uvek morao da vodi računa o raspoloženju parlamentarne većine čime je njegova sloboda, pri predlaganju kandidata za sudije Ustavnog suda, bila znatno sužena. Izvesno je, ukoliko bi se izuzeo prvoizabrani predsednik Republike koji je bio u prilici da

istovremeno predloži sve sudije Ustavnog suda, da nijedan potonji šef države ne bi bio u situaciji da bitnije utiče na sastav ovog organa zaduženog za zaštitu ustavnosti.

Bez obzira na to što se u prvi mah može učiniti da je ustanovljeno rešenje koje na adekvatniji način udovoljava zahtevima načela podela vlasti i njemu se mogu uputiti reči kritike: „Ovde odmah valja zapaziti i da se predsednik Republike javlja kao organ koji ima najveći uticaj na izbor sudija Ustavnog suda, ili bar veći od ostala dva organa vlasti. On o tom izboru, za razliku od ostala dva organa, kao da „preteže“. Naime, iako ne odlučuje o izboru deset sudija u celosti, on ima priliku da utiče na izbor više od jedne trećine sudija, u meri većoj od one koja se javlja na strani predstavničkog tela. Taj uticaj je veći ako je predsednik Republike pripadnik iste političke opcije koja ima većinu u parlamentu, i koja, iz tog razloga, presudno utiče na izbor kandidata za sudije Ustavnog suda i to u dva maha, jednom kod predlaganja, drugi put kod imenovanja.“ (Vučić, Petrov, Simović 2010: 111)

*Ovlašćenja šefa države u spoljnim poslovima.* – Imajući u vidu ustavno određenje Vlade, jasno je da je njoj povereno vođenje kako unutrašnjih tako i spoljnih poslova. Međutim, i predsednik Republike raspolaže tradicionalnim ovlašćenjima u domenu spoljne politike, koja su, po pravilu, protokolarnog karaktera. Tako, predsednik Republike predstavlja državu u zemlji i inostranstvu (član 112, tačka 1), prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika (član 112, tačka 6), a na predlog Vlade ukazom postavlja i opoziva ambasadore Republike Srbije (član 112, tačka 5). Dakle, nije reč o samostalnom imenovanju diplomatskih predstavnika Srbije u inostranstvu, jer predsednik Republike postupa isključivo na predlog Vlade. U tom smislu, predsednik Republike za diplomatskog predstavnika ne može da nametne ličnost po svom nahođenju, ali može da odbije predlog Vlade. Postoji mišljenje da upravo iz tog razloga, ovo ovlašćenje predsednika Republike nije isključivo protokolarnog karaktera (Pajvančić 2009: 274). Međutim, budući usamljeno, ovo ovlašćenje nije zamišljeno tako da omogućava snažniji uticaj na vođenje spoljne politike. Kao institucija koja oličava Republiku, ovakvo rešenje ima puno opravdanje budući da ono omogućava predsedniku Republike, da kao moderatorna vlast odbije predlog Vlade ukoliko izrazi sumnju u kvalitete nominovane ličnosti. Naime, predsednik Republike se pojavljuje kao korektiv mogućih ekscesa vlade koja izbor diplomatskih predstavnika može zasnovati na partijskim zaslugama, a ne na ličnim i stručnim kvalitetima.

*Funkcija vrhovnog komandanta oružanih snaga.* – Predsednik Republike, u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije (član 112). Ovo se na prvi pogled čini značajnim ovlašćenjem predsednika Republike, međutim ne treba gubiti iz vida činjenicu da je ustavotvorac predvideo da se ovo pitanje detaljnije uređuje zakonom. Dakako, reč je o ovlašćenju koje tradicionalno spada u delokrug poslova šefa države, koje on obavlja nominalno. Odlučivanje o statusnim i drugim pitanjima profesionalnih pripadnika Vojske Srbije je u nadležnosti Ministarstva odbrane (Pajvančić 2009: 275). U tom smislu, ovako formulisano ustavno ovlašćenje ne može da zajemči dominantnu poziciju predsednika Republike u sferi odbrane jer je u rukama zakonodavca, dakle Narodne skupštine, mogućnost da precizira ovlašćenja predsednika Republike u ovoj materiji. Svakako, treba imati na umu i to da je reč o ovlašćenju koje ne

omogućava predsedniku Republike aktivnu ulogu u vođenju državne politike, budući da ono svoj pravi značaj dobija tek u vanrednim okolnostima kada ustavni sistem ne može da funkcioniše na uobičajen način. Imajući u vidu da je primarna funkcija vojske zaštita spoljnih granica države, ovo ovlašćenje, čak i da je drugačije koncipirano, ne može presudno da utiče na određivanje prirode jednog sistema vlasti jer njegov značaj dolazi do izražaja jedino u izuzetnim okolnostima koje su nesumnjivo retke u životu svake države.

*Vanredna ovlašćenja.* – Naposletku, za razliku od dotadašnjih institucionalnih rešenja, Ustav od 2006. godine ne dodeljuje predsedniku Republike vanredna ovlašćenja. Međutim, značajna novina je da odluku o proglašenju vanrednog, odnosno ratnog stanja, ukoliko Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade (član 200, stav 5). Ne može se osporiti da je ovakvo rešenje više demokratsko, ukoliko se ovaj pojam uopšte može gradirati, jer je predstavničko telo, barem teorijski, najpotpuniji i najbolji izraz narodne volje i suvereniteta naroda, pa se primarna nadležnost legistative teorijski zaista snažno može pravdati (Avramović 2010: 129). No, sa druge strane, ne treba smetnuti sa uma da je sasvim realno da u uslovima visokofragmentisanog stranačkog sistema ova tri predstavnika državne vlasti potiču iz različitih političkih stranaka pa bi se pri donošenju odluke o uvođenju vanrednog stanja mogao postaviti problem punog konsenzusa. U tom smislu, ukoliko bi izostala saglasnost jednog od tri državna organa, koja bi uostalom mogla biti motivisana uskostranačkim interesima, odluka ne bi mogla biti doneta bez obzira na to koliko bi zaista njeno donošenje bilo opravdano i za državu blagotvorno. Upravo zbog potrebe brzog reagovanja i donošenja odluke u situacijama kada i sam opstanak države može biti ugrožen, pojedini teoretičari se opredeljuju za isključivu nadležnost izvršnih organa vlasti (G. Camus) (Avramović 2010: 129). U našoj teoriji, slično razmišlja Ratko Marković: „Kako objedinjujuća uloga predsednika Republike dolazi do izražaja u najkritičnijim trenucima u državi, u vanrednim situacijama i u vreme rata, trebalo mu je Ustavom tada dati samostalna ovlašćenja, pod uslovima sličnim Ustavu Francuske od 1958, umesto što su ona, kao u Ustavu Srbije od 2006, podeljena između više nosilaca“ (Marković 2010: 33).

**Odgovornost predsednika Republike.** – Kada je reč o ustavnopravnom položaju predsednika Republike čini se da je najveća novina ustavotvorca od 2006. godine bila upravo na polju odgovornosti šefa države (Tripković 2009: 278–312). Naime, predsednik Republike može biti razrešen zbog povrede Ustava odlukom Narodne skupštine i to glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika (član 118). Postupak za razrešenje pokreće Narodna skupština na predlog najmanje jedne trećine narodnih poslanika, a povredu Ustava utvrđuje Ustavni sud najkasnije u roku od 45 dana po pokrenutom postupku. U našoj teoriji je izneto mišljenje da je ustavotvorac trebalo da precizira koje povrede Ustava čine osnov odgovornosti šefa države, jer „povreda Ustava predstavlja širok pojam koji obuhvata ne samo izričitu povredu ustavne odredbe, već i povredu onog što se u ustavnoj teoriji obično naziva „duhom“ ustava“ (Petrov 2008: 77). Tako se jedno izrazito pravno pitanje, kao što je pitanje povreda ustava od strane predsednika Republike, može izobličiti u pitanje

političke celishodnosti njegovog rada, što može da otvori, veoma nepoželjan, a često i nezaustavljiv proces politizacije ustavnosudske funkcije.

Za razliku od ustavnih rešenja iz 1990. godine predsednika Republike, izabranog neposredno od strane građana, razrešava organ koji ga nije birao, Narodna skupština. Ustanovljeno je nelogično rešenje po kome se predsednik Republike lakše razrešava nego što se bira, čime se unekoliko slabi njegov položaj u ustavnom sistemu. Budući da predsednik Republike raspolaže neposrednim političkim legitimitetom, u institucionalnoj prirodi ustanovljenog sistema vlasti je da o njegovom razrešenju odlučuju oni koji su ga na tu funkciju i izabrali, a to su građani. Sporna može biti i uloga Ustavnog suda u čitavom procesu razrešenja šefa države jer se „u jedno političko pitanje odnosa legislative i egzekutive, umeće apolitički Ustavni sud, koji treba da utvrdi povredu Ustava od strane predsednika Republike, a političku sankciju zbog te povrede da izrekne Narodna skupština“ (Marković 2007: 39). Ako se ustavotvorac već opredelio da Narodna skupština svojom slobodnom političkom procenom odlučuje o razrešenju predsednika Republike, onda je čitav postupak trebalo da ostane isključivo u njenoj nadležnosti. Ovakvo, nastaje jedna apsurdna situacija u kojoj se zamenjuju uloge Narodne skupštine i Ustavnog suda. Umesto da Ustavni sud bude neprikosnoveni zaštitnik Ustava budući da je njemu poverena funkcija kontrole rada Narodne skupštine, Narodna skupština je ta koja u ovom slučaju preuzima kontrolnu funkciju i daje konačnu reč u postupku za razrešenje predsednika Republike iako se Ustavni sud pre toga izjasnio o njegovoj odgovornosti za povredu Ustava. Zbog takvog institucionalnog rešenja pojavljuje se mogućnost da Ustavni sud utvrdi odgovornost šefa države za povredu Ustava, a da ga Narodna skupština ne razreši dužnosti, jer se za takvu odluku traži dvotrećinska većina, koja je u ambijentu visokofragmentisanog stranačkog sistema najčešće nedostižna. U tom smislu, odluka Ustavnog suda se ne odnosi na razrešenje predsednika Republike, već se njome samo konstatuje povreda Ustava. Ipak, ne razrešavajući dužnosti predsednika Republike Narodna skupština bi značajno doprinela krunjenju ugleda i autoriteta Ustavnog suda, čije su odluke, kako je to ustavotvorac predvideo, konačne, izvršne i opšteobavezujuće (član 166, stav 2). Istovremeno se dovodi u pitanje i legitimitet predsednika Republike jer bi on nastavio da obavlja svoju funkciju iako je Ustavni sud utvrdio njegovu odgovornost zbog povrede Ustava. No, dobronameran tumač ustavnih rešenja može pronaći opravdanje i za ovakvo opredeljenje ustavotvorca. Naime, učešće Ustavnog suda u postupku razrešenja predsednika Republike, zajemčuje da postupak utvrđivanja odgovornosti šefa države zbog povrede Ustava neće biti zloupotrebljen i pretvoren u postupak razrešenja zbog politički necelishodnog rada.

### **3. Nesklad ustavnopravnog i realnog položaja predsednika Republike**

Analiza institucionalnog okvira Srbije od 2006. godine, navodi na zaključak da je predsednik Republike, imajući u vidu delokrug njegovih ovlašćenja, nominalno zadržao ulogu moderatorne vlasti koja bi trebalo da ostane neutralna u odnosu na svakodnevne političke procese. Institucionalni okvir u kome neposredno izabran šef



države raspolaže samo protokolarnim ovlašćenjima, iz više razloga, potencijalno je izvoriste neskladnog i nepredvidivog funkcionisanja sistema vlasti. Naime, neposredan izbor uz fiksni mandat ohrabruje šefa države da se postavi iznad politike (Elgie 2008: 52). Budući neposredno izabran od strane građana, šef države nastoji da samostalno određuje interese svoje države. Ukoliko je uspešan, šef države pretenduje da ignoriše političke stranke i da personalizuje vršenje predsedničke funkcije (Elgie 2008: 52). Takvo držanje mu omogućava da u kriznim situacijama suočavanja države sa procesom teške ekonomske tranzicije iskoristi premijera kao „žrtvenog jarca“ da bi se sprovele neke nepopularne mere (Moestrup 2007: 32–33). Dakle, što je i naše dosadašnje postkomunističko iskustvo pokazalo, iako vaninstitucionalnim putem presudno utiče na vođenje državne politike, vlada je ta koja snosi političku odgovornost za neuspehe, a ne predsednik Republike.

Nesumnjivo, osnovni nedostatak ustavnopravnog položaja predsednika Republike leži u neskladu i protivurečnosti između ključnih elemenata fizionomije ove institucije. Onako kako je ustavnopravno zamišljen i postavljen šef države je nominalno jalova institucija, koja u praksi teži omnipotentnosti. Naime, neposredan izbor predsednika Republike nije propraćen ovlašćenjima koja su prirodna posledica takvog načina izbora. U takvim okolnostima, kako je i ukazala dosadašnja politička praksa Srbije, šef države nastoji da kroz političku moć materijalizuje podršku biračkog tela i neposredan politički legitimitet kojim raspolaže. Politički legitimitet koji dobija na neposrednim izborima rađa u predsedniku (ne)opravdano nastojanje da aktivno utiče na političke procese u svojoj državi što može biti u neskladu sa delokrugom njegovih ustavnih ovlašćenja koja mogu biti isključivo protokolarnog karaktera. Tako je moguće da predsednik poseže za vaninstitucionalnim sredstvima da bi uticao na vođenje državne politike, smatrajući da je to svojstveno težini njegovog neposrednog političkog legitimiteta. Tu je uostalom i osnovna slabost ustanovljenog parlamentarnog sistema u nas.

Kako se može zapaziti naš ustavotvorac je postupio suprotno Diveržeovoj maksimi da niko ne ustanovljava neposredan izbor šefa države da bi on služio isključivo za otvaranje sajnova cveća, već da bi delao (Duverger 1978: 21). U tom smislu, dva su moguća puta prevazilaženja postojećeg nesklada u institucionalnoj fizionomiji predsednika Republike. Prvo, umesto neposrednog izbora moglo bi se predvideti da predsednika Republike bira predstavničko telo. Na taj način, uz oslabljeni i izvedeni politički legitimitet, predsednik Republike bi sa postojećim delokrugom ovlašćenja neminovno postao pasivni deo egzekutive lišen efektivnog uticaja na svakodnevne političke procese. Bila bi to prilika za ustanovljavanje kancelarske varijante parlamentarizma u kojoj je premijer alfa i omega političkog života države. Međutim, mišljenja smo da se takva varijanta parlamentarizma može smatrati lošim institucionalnim izborom u ambijentu visokofragmentisanog stranačkog sistema i nestabilnih političkih prilika. Ustavni sistem bi na taj način ostao bez korektivnog mehanizma koji je u stanju da predstavlja adekvatnu i delotvornu protivtežu parlamentu u kome po pravilu dominiraju nestabilne i krhke većine. U još uvek mladim demokratskim postkomunističkim sistemima neophodno je da postoji vlast izvan predstavničkog tela sa nezavisnim političkim legitimitetom koja će predstavljati potencijalnu ravnotežu parlamentu i raspolagati institucionalnim

mehanizmima njegovog zauzdavanja. Budući da se Srbija ne može podičiti svojom parlamentarnom tradicijom takav institucionalni izbor bi vodio ili izrazitoj nestabilnosti koja ne bi mogla da stvori delotvornu egzekutivu ili bi vodio marginalizovanju parlamenta i novom prezidencijalizovanju političkog sistema ali ovoga puta kroz instituciju kancelara. Uostalom, kako se ističe u našoj teoriji, ne treba smetnuti sa uma ni istorijsko nasleđe srpskog naroda koje tradicionalno vapi za vođom i domaćinom čitavog naroda (Pavlović 2003: 30). Ilustrativna može biti i odredba prvog srpskog ustava iz 1835. godine u kome jezgrovito stoji „Knez Srbski glava je države“.

Stoga, primerenijim bi se mogao smatrati drugi put harmonizovanja institucionalne fizionomije predsednika Republike Srbije, koji bi podrazumevao proširivanje delokruga njegovih ovlašćenja. Ma koliko to u prvi mah moglo zvučati apsurdno, delotvorna brana hiperprezidencijalističkoj praksi bi moglo biti snaženje njegovog ustavnopravnog položaja, odnosno dovođenja u sklad neposrednog političkog legitimiteta kojim raspolaže i ustavnih ovlašćenja. Takva situacija bi trebalo da doprinese da funkcionisanje sistema vlasti u praksi bude što približnije pisanom slovu ustavnog teksta, pri čemu bi, istovremeno, postojala i jasna raspodela odgovornosti. U tom smislu, što je i mišljenje profesora Ratka Markovića, vladu je trebalo, „u interesu uravnoteženja vlasti, čvršće vezati u funkcionalnom smislu za predsednika Republike, ne dirajući pri tom u instrumente parlamenta kojima aktivira njenu političku odgovornost“ (Marković 2010: 33) Tako je, umesto dosadašnjeg rešenja po kome vlada dobija investituru od parlamenta, trebalo predvideti rešenje na osnovu koga šef države imenuje premijera, a na njegov predlog i ostale članove vlade. Jasno je da bi trebalo sačuvati i osnovni element parlamentarizma, odgovornost vlade pred parlamentom. Ovakvo institucionalno rešenje ima poseban značaj u situacijama kada nema jasne parlamentarne većine, što je čest slučaj u još uvek mladim i nedovoljno konsolidovanim demokratskim višestranačkim sistemima. U takvim okolnostima šef države je taj koji usmerava političke pregovore i ubrzava postizanje koalicionih dogovora. Međutim, ukoliko postoji jasna parlamentarna većina, šef države neće imati drugog izbora osim da ispoštuje njenu volju pri izboru novog premijera. Izvršnu vlast je trebalo podeliti između šefa države i vlade, pri čemu bi šef države bio odgovoran za vođenje spoljne politike i odbrane. Dakako, najdelotvornije sredstvo zauzdavanja hirovitosti parlamenta je pravo disolucije u rukama egzekutive. Umesto dosadašnjeg rešenja na osnovu koga predsednik Republike može da pristupi raspuštanju parlamenta samo uz obrazloženi predlog Vlade, predsednik Republike je trebalo da dobije samostalno pravo disolucije. Na taj način, ustanovljava se lek za najveću boljku parlamentarizma, a to je njegova sklonost da se deformiše u iskvareni skupštinski sistem u ambijentu nestabilnih parlamentarnih većina. Raspuštajući parlament sa čijom vladom ne može da saraduje, šef države iznosi spor pred građane koji će na izborima arbitrirati o tome ko treba da dobije primat u okviru egzekutive. Nesumnjivo je da će, ukoliko njegova politička stranka izgubi parlamentarne izbore, šef države morati da ispoštuje volju birača i premijeru prepusti primat u izvršnoj vlasti, budući da bi novo raspuštanje parlamenta predstavljalo zloupotrebu ustavnih ovlašćenja, koja bi sasvim sigurno bila i drastično kažnjena na neopravdano ponovljenim parlamentarnim izborima. Razume se, kao protivteža ovom pravu šefa

države parlament bi bio ovlašćen na pokretanje postupka opoziva šefa države, s tom razlikom što bi konačnu reč o tome davali građani na referendumu jer su ga oni na tu funkciju i izabrali. Dakle, građani bi i u ovom slučaju bili arbitri u konfliktu parlamenta i šefa države.

#### **4. Adekvatnost polupredsedničkog sistema za Republiku Srbiju**

Stiče se utisak da bi za postojeće društveno-političke prilike polupredsednički sistem predstavljao mudro i racionalno rešenje za Republiku Srbiju (Simović 2008: 147). U teoriji se sa punim pravom ističe da polupredsednički sistem predstavlja disperzivni aranžman teža i protivteža i fleksibilnih mehanizama koji onemogućavaju dominaciju bilo kog od ustavnih organa (Bahro, Bayerlein, Vesper 1998: 208). Upravo zbog te svoje institucionalne fleksibilnosti polupredsednički sistem je pokazao zavidnu moć transformisanja i neprestanog prilagođavanja promenljivim političkim prilikama. Zato je tvorac teorijskog modela polupredsedničkog sistema, Moris Diverže, samouvereno govorio kako je polupredsednički sistem „postao najdelotvornije sredstvo tranzicije od diktature do demokratije u Istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu“ (Duverger 1997: 137). Da ova rasprava ne bi bila isključivo spekulativnog karaktera pomenimo Portugal koji je najupečatljiviji primer države kojoj je polupredsednički institucionalni sistem omogućio konsolidovanje demokratije i to u veoma nepovoljnom društveno-političkom ambijentu nestabilnog i ideološki polarizovanog višestranačkog sistema sa jakim autoritarnim tendencijama. Ukoliko želimo da izdvojimo neki, nama, vremenski bliži primer, oslonimo se na istraživanje Fiša koji izdvaja Mongoliju kao državu u kojoj je izbor polupredsedničkog sistema predstavljao pravu „blagodan za demokratizaciju“ (Fish 2001: 331) zato što je u njegovoj prirodi deljenje vlasti. Isti pisac tvrdi da se polupredsednički sistem pokazao uspešnim i u drugim postkomunističkim državama, kao što su Gruzija, Litvanija, Moldavija, Poljska i Rumunija (Fish 2001: 331).

Polupredsednički institucionalni okvir predstavlja unekoliko uravnoteženiji sistem vlasti što mu je uostalom i osnovna prednost nad parlamentarizmom koji se u odsustvu stabilnih parlamentarnih većina deformiše u iskvareni skupštinski sistem. Neposredan izbor šefa države i njegov fiksni mandat mogu da obezbede sistemu političku stabilnost i legitimnost, čak i u okolnostima visokofragmentisanog parlamenta i nestabilnih vlada (Elgie 2007: 55). Ne mogu da ostanu zanemarene ni prednosti polupredsedničkog sistema u odnosu na predsednički sistem. Tako je Paskvino mišljenja da se polupredsednički sistem u praksi ne može deformisati u plebiscitarnu demokratiju kao što je to slučaj sa predsedničkim sistemom (Pasquino 1997: 136). Takođe, za polupredsednički sistem se može vezati još jedna vrlina, na koju nas upozorava Blondel (Blondel 1992: 166). Naime, šef države može da se distancira od svakodnevnog politike što je neposredna posledica postojanja strukture dualne egzekutive. Ova odlika polupredsedničkog sistema može biti od velikog značaja u situacijama suočavanja države sa procesom teške ekonomske tranzicije kada predsednik može da prenese odgovornost na premijera za sprovođenje nepopularnih mera (Moestrup 2007: 32–33). Na taj način, sistemu se, žrtvovanjem premijera,

obezbeđuje sigurnosni ventil u cilju ublažavanja političkih tenzija. Takođe, mogućnost distanciranja od svakodnevne politike može da doprinese političkoj neutralnosti šefa države pri čemu on, u takvoj situaciji, može da postane istinski simbol državnog jedinstva i da za sebe preuzme isključivo ulogu moderatorne vlasti.

## 5. Literatura

1. Avramović, D. (2010). Uvođenje vanrednog stanja prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine. *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 15(2).
2. Bahro, H., Bayerlein, Be., Veser, E. (1998). Duverger's concept: Semi-presidential government revisited. *European Journal of Political Research*, 34(2).
3. Blondel, J. (1992). Dual Leadership in the Contemporary World. In Lijphart A. (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
4. Vučić, O., Petrov, V., Simović, D. (2010). *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika*. Beograd: Dosije.
5. Duverger, M. (1978). *Echec au roi*. Paris: Albin Michel.
6. Duverger, M. (1997). Reflections: The Political System of the European Union. *European Journal of Political Research*, 31(1).
7. Elgie, R. (2007). Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies. *Taiwan Journal of Democracy*, 3(2).
8. Elgie, R. (2008). The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?. *Democratization*, 15(1).
9. Fish, S. (2001). The Inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective, *Communist and Post-Communist Studies*, 34(3).
10. Frison-Roche, F. (2005). Le "modèle semi-présidentiel" comme instrument de la transition en Europe post-communiste. Bruxelles: Bruylant.
11. Jovičić, M. (2006). Parlamentarni sistem nasuprot predsedničkom i skupštinskom sistemu. U: Jovičić, M., *Srbija na prelomu vekova, Izabrani spisi* 6, Beograd.
12. Marković, R. (2004). Moć i nemoć predsednika Republike. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 52(3–4).
13. Marković, R. (2007). Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006 godine. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 55(2).
14. Marković, R. (2010) Odgovornost predsednika Republike – prema ustavima Republike Srbije od 1990. i 2006. godine. U: Fira, A. Marković, R. (ur), *Dva veka srpske ustavnosti*. Beograd.
15. Moestrup, S. (2007). Semi-presidentialism in young democracies. In Elgie, R., Moestrup, S. (eds.), *Semi-presidentialism outside Europe*. London: Routledge.
16. Nikolić, P. (1997). *Od raspada do beznađa i nade*, Beograd.
17. Pavlović, M. (2003). Pravnoistorijski i uporednopravni pogled na ustavne promene. u: Vučić, O., Čavoški, K (ur.), *Ustavne promene*, Beograd.
18. Pajvančić, M. (2009). Nadležnost predsednika Republike. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, knj. 69, br. 7-8, jul – avgust, Novi Sad.
19. Orlović, S. (2012). Ustavne norme i položaj Vlade Srbije. *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 17(3).
20. Pasquino, G. (1997). Semi-presidentialism: A political model at work. *European Journal of Political Research*, 31(1).
21. Petrov, V. (2008). Novi ustavni sud Republike Srbije. *Nova srpska politička misao*, Posebno izdanje „Ustav i iskušenja“, 2/2008 Beograd.
22. Simović, D. (2008). *Polupredsednički sistem*, Beograd.
23. Tripković, B. (2009). O odgovornosti šefa države u Srbiji: Dva nedovršena koncepta. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, knj. 69, br. 7–8, jul – avgust, Novi Sad.

## **INSTITUTIONAL PREREQUISITES FOR RECONCILIATION OF CONSTITUTIONAL AND REAL POWERS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **Summary**

It is undoubted that the President of the Republic of Serbia represents the most controversial debating issue in constitutional theory and practice. We can find completely opposite attitudes toward the constitutional status of the President of the Republic: on the one hand, the prevailing opinion that the President of the Republic has an active role in the executive branch of the government, but on the other hand, the opinion that the President of the Republic is a figurehead and has only a moderating role. If we remain focused only on normative analysis, there is no doubt that we will be brought to a conclusion that the constitution-maker insisted on the moderating role of the President of the Republic making him an independent constitutional body providing the balance in the system of government. However, if we only analyze functioning of the system of government in practice, it is necessary to conclude that the president of the Republic has an active role in the executive branch. This gap between the written and the real Constitution is a consequence of mistakes and negligence in creating institutional physiognomy of the president of the Republic. Namely, the direct election of the president of the Republic is not followed by adequate powers. We can say that implementation of the semi-presidential system can be one of the possible ways to overcome shortcomings of the constitutional status of the President of the Republic of Serbia in the 2006 Constitution.