

INSTITUCIJA PREDSEDNIKA REPUBLIKE U USTAVNOM SISTEMU SRBIJE

Pregledni naučni članak

DOI 10.7251/APDN1901112R

UDK 342.4:316.334.3(497.11)

Doc. dr Milan RAPAJIĆ*

Apstrakt: Poslije 11 godina od donošenja Ustava Srbije ovaj rad je posvećen ustavnopravnom položaju jednom od centralnih organa vlasti u Srbiji - predsjedniku Republike. Stavljen je akcenat na analizu ustavnih normi koje su posvećene poziciji šefa države u srpskoj ustavnoj zgradi. Uzimajući u obzir tu činjenicu, autor naglašava da je srpski predsjednik ustavno modelovan kao klasični parlamentarni šef države, sa doduše pojačanim legitimitetom koji crpi iz neposrednog izbora. Autor zaključuje da bez obzira na prijedloge koji idu ka tome da se ojača uloga šefa države i samim tim prošire njegova ovlašćenja, najbolje je zadržati sadašnje ustavno rješenje. Iako je na političkoj sceni trenutno prezidencijalizacija predsjedničke funkcije, to nije dovoljan argument za promjenu ustava.

Ključne reči: Predsjednik Republike Srbije, organizacija izvršne vlasti, pravna priroda,...

Uvod

I poslije Ustava iz 1990. godine institucija šefa države organizovana je po drugom putu kao inokosna. Za razliku od prošlih socijalističkih vremena, kada je na čelu Srbije bilo kolektivno predsjedništvo, a predsjednik predsjedništva samo prvi među jednakima, ovakvo ustrojstvo institucije predsjednika Republike u Srbiji predstavlja kontinuitet sa prethodnim Ustavom u raskidu sa načinom organizacije izvršne vlasti, koji je u ustavnom motvorstvu provijavao u periodu druge, socijalističke Jugoslavije. Predsjednik Republike dakle, kao inokosni državni organ neposredno izabran¹ od strane građana, vrši funkciju šefa države. Ustav Re-

* Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: mrpajic@jura.kg.ac.rs

¹ U periodu od punih šest godina (2000-2006) koji je protekao u iščekivanju donošenja novog najvišeg opšteg pravnog akta Srbije, osvanulo je nekoliko predloga novog ustava. Tako je u Predlogu za novi Ustav Srbije koji su potpisali nezavisni eksperti: Lidija Basta-Flajner, Vladimir Đerić, Marijana Pajvančić, Dragoljub Popović, Zorica Radović i Slobodan Samardžić bio predviđen posredan izbor šefa države, odnosno biranje predsjednika Republike u dvodomnom parlamentu. Pomenuti nezavisni eksperti u svom Predlogu a u vezi sa položajem predsjednika Republike Srbije navode: "Kao predstavnik svih građana i svih naroda

publike Srbije, kao što je već pomenuto, govori o postojanju tri vrste vlasti: zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, s tim što je Narodna skupština nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, Vlada Republike Srbije predstavlja nosioca izvršne vlasti, a sudska vlast pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Uputno je zapitati se koju funkciju državne vlasti reprezentuje predsjednik Republike? Moglo bi da se dođe do nepotpuno tačnog zaključka, a uvidom u članove Ustava kojima su regulisani odnosi predsjednika Republike i drugih organa, da se predsednik nalazi izvan sve tri u Ustavu navedene državne vlasti i da se funkcija predsjednika Republike pretežno ogleda u usklađivanju, odnosno dovođenju u red zakonodavne i izvršne vlasti prije svega. Ni ovo nije netačno, ipak, bliže je istini da je funkcija šefa države smještena u okrilje izvršne vlasti, ali da ta funkcija nije efektivni dio egzekutive. Time se ne zanemaruje ustavna uloga predsjednika Republike koja se ogleda u aktivnostima usmjerenim na nesmetano funkcionisanje države, a ako neželjeno dođe do otežanog funkcionisanja državnih organa predsjednik stupa na scenu kao vlast koja neutrališe negativne tendencije (koliko je to moguće, uzimajući u obzir dati politički trenutak i okolnosti) u odnosima između državnih organa i ima jednu posredničko-miriteljsku ulogu kako na nivou najviših državnih organa, tako i u cijelom društvu, jer se od njega očekuje da bude predstavnik cjeline. Da bi takvu vlast uspješno vršio bitno je da je autonoman u odnosu na parlament. Predsednik Republike biće više zavisan od parlamenta ukoliko je izbor izvršen od zakonodavnog tijela, a znatno manje u odnosu zavisnosti prema legislativi, odnosno politički u dobroj mjeri neutralan u pojedinim situacijama, kada je neposredno izabran od birača, jer ima direktnu narodnu legitimaciju. Šef države ima zadatak da oličava nacionalno jedinstvo, a to se postiže ako je on nadstranački organ. Prerogativi predsjednika Republike ustavna su kategorija, a izbori za predsjednika Republike predmet su zakonske regulacije.

jedinstvene Republike Srbije, Predsednik Republike obezbeđuje izgradnju demokratskog i stabilnog društva u Republici Srbiji. Predsednika Republike bira Narodna skupština tajnim glasanjem bez rasprave, na zajedničkoj sednici Veća građana i Senata." (Basta-Flajner *i sur.*, 2002: 1138). Isti način izbora šefa države predvideo je u svom Nacrtu Ustava Republike Srbije dr Srđan Đorđević. Razlika u odnosu na predlog grupe nezavisnih eksperata je u tome što je izbor predviđen od strane jednodomne Narodne skupštine (Đorđević, 2002: 228-230). U odnosu na ova dva predloga koja su optirala suštinski za parlamentarni sistem vlasti, i tom sistemu inherentan posredan izbor državnog poglavara, Demokratska stranka Srbije je javnosti prezentirala "Osnovna načela za novi Ustav Republike Srbije". Ova politička partija založila se za neposredan izbor republikanskog šefa države (time odstupajući od svojih inicijalnih programskih opredeljenja za monarhiju). U Osnovnim načelima se između ostalog navodi: "Predsednik Republike svoj legitimitet izvodi iz neposrednog izbora od strane svih građana. Otuda je pravno-politička uloga predsednika Republike da, prožimajući se sa sve tri vlasti, omogući ravnotežu među njima i spreči premoć izvršne vlasti nad zakonodavnom i obratno." (Demokratska stranka Srbije, 2002: 1104).

Pred predsjednikom Republike nalazi se pravni i moralni imperativ da bi odgovorio zahtjevima koje pred njim postavlja ne samo norma nego i duh Ustava, a to je da ne može da vrši drugu javnu funkciju, odnosno profesionalnu djelatnost i dužan je da se striktno pridržava zakonodavstva čiji je predmet sukob interesa pri vršenju javnih funkcija. Dakle, za predsjednika važi apsolutni inkompatibilitet, odnosno striktna nespojivost njegove funkcije šefa države sa bilo kojom drugom javnom funkcijom ili mogućnošću da profesionalno bude angažovan na određenom poslu. S obzirom da se u instituciji predsjednika Republike izražava državno jedinstvo, i pored okolnosti da funkcija predsjednika političke stranke nije javna funkcija, na osnovu člana 2 stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa, ipak suprotno je duhu Ustava da predsjednik države bude ujedno i predsjednik određene političke partije. Sa takvom praksom nekumuliranja najviše partijske funkcije i funkcije šefa države trebalo je da se započne momentom stupanja na funkciju šefa države, kada je izabran prvi predsjednik Srbije na osnovu Ustava iz 1990. godine. Nažalost, ta negativna praksa trajala je pune dvadeset dvije godine i tek sa izborom na funkciju šefa države predsjednik Tomislav Nikolić je prekinuo je tu negativnu i nedemokratsku tradiciju. Ostaje nam nada i vjera u političku odmjerenu i poštovanje duha Ustava i budućih predsjednika Srbije² da nastave sa ovakvom novom praksom, koju je započeo svojim mandatom Tomislav Nikolić. Politička stranka je samo dio cjeline, pa bila i izrazito dominantna u političkom sistemu u odnosu na druge partije, a predsjednik oličava cjelinu i nije u duhu demokratske ustavnosti da bude na čelu stranke, pa bila ona izrazito jaka, s obzirom da u političkom pluralizmu koji je takođe ustavna kategorija po Ustavu Srbije, egzistiraju i druge političke opcije.

² Srđan Đorđević smatra da će tek "buduća praksa ponašanja šefova država u Srbiji pokazati da li je ostavka Tomislava Nikolića na partijski angažman usamljen slučaj ili presedan iz kog će nastati ustavno pravilo. Ukoliko dođe do ove druge mogućnosti, to bi onda mogao predstavljati primer formiranja ustavnog običaja sa interesantnim sadržajem. Naravno, ostavka Tomislava Nikolića nije protivustavno ponašanje šefa države, već baca novo svetlo na pravo značenje odredbe čl. 115. Ustava. Po dosadašnjem shvatanju ovog pravila u odnosu prema partijskoj funkciji, ova ustavna odredba sadrži ovlašćujuću dispoziciju alternativnog tipa." Tako ovaj pisac smatra, da odredba člana 115. Ustava "sadrži dispoziciju iskazanu zabranjujućim tipom jezičkog iskaza uz odsustvo prava na alternativu subjekta kome je pravilo upućeno. Svojim ponašanjem Tomislav Nikolić je očigledno shvatio značenje odnosne ustavne norme na način koji je ustavno zreliji. Treba istaći da je princip inkompatibiliteta funkcije šefa države posledica potrebe za autonomijom države u odnosu na političku partiju u meri onemogućavanja da država postane partijska, a državni aparat – partijski aparat. U slučaju zvanom "Srbija" dešava se sasvim obratna situacija koja je jednim delom recidiv prošlih, jednopartijskih vremena. Ustavnom odredbom čl. 115 normira se pitanje inkompatibiliteta funkcije šefa države sa obavljanjem neke druge funkcije javnog karaktera ili neke profesionalne delatnosti. Njena osnovna svrha je sprečavanje zloupotrebe predsedničkog položaja na osnovu mogućeg uticaja na neku drugu javnu funkciju, značajnu za državno-politički život Republike. Istovremeno, time se obezbeđuje i kredibilitet nezavisnosti institucije šefa države u odnosu na druge organe i organizacije." (Đorđević, 2012: 53).

Ne može se od predsjednika u medijatorskim procesima između političkih stranaka očekivati da bude nepristrasan, ako je predsjednik jedne, a može biti često i vodeća stranka u društvu. Nespojivost funkcije šefa države sa čelnom funkcijom u stranci, ako ga posmatramo kao moderatornu vlast, je izraz starog načela da se ne može biti sudija u sopstvenoj stvari. Neposredan izbor predsjednika na izborima je isti kao i izbor narodnih predstavnika (narodni poslanici), pa za pravnu posljedicu ima u srpskom ustavnom sistemu da uživa imunitet kao narodni poslanici. S obzirom da je predsjednik inokosni organ, o njegovom imunitetu mora da odlučuje drugo tijelo iste legitimnosti kao i njegova funkcija, a to je Narodna skupština. Naime, legislativa većinom glasova svih narodnih poslanika odlučuje o imunitetu predsjednika Republike.

1. Izbor i mandat Predsednika Republike

Predsjednik Republike bira se na osnovu opšteg i jednakog izbornog prava na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim i ličnim glasanjem (ZPR, čl. 1, st. 1). Predsjednik Narodne skupštine raspisuje izbore za predsjednika Republike. Akt kojim se raspisuju predsjednički izbori je odluka i ona se objavljuje u Službenom glasniku Republike Srbije, 90 dana prije isteka mandata predsjednika Republike, tako da se izbori okončaju 60 dana od dana raspisivanja. S obzirom da Ustav propisuje kao mogućnost da se mandat predsjednika Republike produži zbog ratnog ili vanrednog stanja, ukoliko mandat predsjedniku istekne u toku trajanja tih vanrednih okolnosti, izbori za predsjednika raspisaće se tako da se održe najkasnije tri mjeseca od dana kada prestane ratno ili vanredno stanje. Regulisana je takođe situacija prestanka mandata predsjednika Republike prije vremena na koje je izabran. Tada se izbori raspisuju i moraju se održati najkasnije tri meseca od dana kada je predsjedniku Republike prestao mandat. Ukupno trajanje izbornih radnji je regulisano tako da od dana raspisivanja izbora do dana glasanja ne može proteći manje od 30, ni više od 60 dana. Predsjednik Narodne skupštine u odluci o raspisivanju određuje dan glasanja za predsjednika Republike i dan kada počinju da teku rokovi vezani za sprovođenje izbornih radnji. U Srbiji, za razliku od na primjer Velike Britanije, u kojoj se parlamentarni izbori održavaju tradicionalno četvrtkom, ili Sjedinjenih Američkih Država gdje se predsjednički izbori održavaju prvog utorka u novembru mjesecu, dan glasanja ne predviđa se tako fiksno, ali je obavezno da bude zakazan u neradan dan, tj. subotu ili nedjelju. Identični su organi koji sprovode izbore za predsjednika Republike i izbore za narodne poslanike. Svaki građanin koji ima biračko pravo, dakle punoljetni i poslovno sposoban državljanin Republike Srbije, može da bude kandidat za predsjednika Republike. Dok za izbor sudija Ustavnog suda postoji starosni cenzus, za kandidata za predsjednika Republike taj starosni cenzus ne postoji (sem opštih uslova za pasivno biračko pravo). Kao ovlašćeni predlagači kandidata za predsjednika Republike pojavljuju se: politička stranka, registrovana kao takva na dan kada je odluka o raspisivanju izbora bila objavljena u Službenom glasniku

Republike Srbije, koalicija političkih stranaka i grupa građana. Prijedlog kandidata za predsjednika Republike validan je samo kada ga je potpisima podržalo najmanje 10.000 birača, uz uslov da su ti potpisi ovjereni kod suda. Inače, svojim potpisom birač može da podrži samo jednog kandidata. Republičkoj izbornoj komisiji prijedlog kandidata se podnosi najkasnije dvadeset dana prije dana izbora. Predlagač kandidata ima mogućnost da povuče prijedlog, do dana utvrđivanja liste kandidata za predsjednika Republike. Pismeno može odustati i sam kandidat od kandidature do dana utvrđivanja kandidata za predsjednika Republike. Republička izborna komisija utvrđuje listu kandidata za izbor predsjednika Republike najkasnije petnaest dana prije održavanja izbora i objavljuje je dan po utvrđivanju liste. Kandidat koji je dobio većinu glasova birača koji su glasali, bez obzira na odziv, izabran je za predsjednika Republike Srbije. U slučaju da nijedan kandidat ne dobije većinu glasova birača koji su glasali, što je do sada bila i najčešća situacija (sem kada je Slobodan Milošević na izborima 1990. i 1992. godine izabran u prvom krugu) ponavlja se izborni postupak u drugom krugu, a to se mora učiniti u roku od 15 dana od dana prvog glasanja. Sistem balotaže primjenjuje se u drugom krugu glasanja, što znači da se samo dva kandidata koja su dobila najveći broj glasova u prvom krugu takmiče za predsjedničku poziciju. Teorijski je zamisliva situacija da u drugi krug budu plasirana više od dva kandidata, a to je moguće ako je više njih osvojilo jednak broj glasova kao prvoplasirani kandidati, odnosno kao drugoplasirani kandidati. U drugom krugu za predsjednika Republike izabran je kandidat koji je dobio najveći broj glasova. Ako bi se kojim slučajem desilo da kandidati osvoje isti broj glasova, glasanje bi se ponovilo. Glasanje se onda može ponavljati sve do izbora predsjednika Republike, odnosno do situacije kada je jedan kandidat bar za jedan glas osvojio više glasova birača od drugoplasiranog kandidata.

Predsjednik Republike prilikom stupanja na dužnost pred Narodnom skupštinom polaže zakletvu, a njen je tekst utvrđen u Ustavu Republike Srbije (čl. 114, st. 3). Zakletva nema pravnu snagu, ona nije tekst Ustava kao pravnog akta, bez obzira što je locirana u Ustavu. Predsjednik ne može odgovarati za nepoštovanje zakletve, već samo za nepoštovanje konkretne ustavne norme. Zakletva je tekst koja predsjednika samo moralno obavezuje da će svoju dužnost vršiti u granicama Ustava, odnosno da će ga poštovati. Mandat predsjednika Republike traje pet godina, a počinje da teče od momenta kada je predsjednik položio zakletvu u zakonodavnom tijelu. Kada Narodna skupština nije u redovnom zasjedanju ili ako joj je prestao mandat, onda se ona sastaje da bi predsjedniku Republike bilo omogućeno da pred njom položi zakletvu. Niko ne može više od dva puta biti izabran za predsjednika Republike "bez obzira na to koliko su mu trajali prvi i drugi mandat." (ZPR, čl. 12).

Zakon o predsjedniku Republike razriješio je dilemu o egzistenciji dvije ustavne odredbe koje su u međusobnoj koliziji. Ta protivrječnost može nastati ako se norma Ustava, koja kaže da niko ne može više od dva puta da bude biran

za predsjednika Republike, dovede u konekciju sa normom da mandat predsjednika Republike traje pet godina. Norma o mogućnosti ponovljenog izbora za predsjednika Republike ne podrazumijeva da su dozvoljena samo dva uzastopna mandata, kao što je primjer u nekim državama.³ S obzirom na okolnosti ratnog ili vanrednog stanja, koja svakako značajno utiču na cjelokupni život jedne države, potreban je kontinuitet u radu izvršne vlasti i to vjerovatno više nego u bilo kojoj drugoj situaciji u državnom životu. Stoga se ustavotvorac opredijelio za opravdano pragmatično rješenje da predsjedniku mandat ne može isteći dok traje ratno ili vanredno stanje, već se on produžava *ex constitutione*, odnosno dok ne isteknu tri mjeseca od kada je prestalo da važi ratno ili vanredno stanje. Sve nadležnosti predsjednika Republike, kome je mandat produžen zbog ratnog ili vanrednog stanja, iste su kao i nadležnosti koje ima u mirnodopskim uslovima. Do prestanka mandata može doći i prije isteka vremena na koje je predsjednik izabran, kada predsjednik podnese ostavku – akt njegove volje i razrješenjem – akt protiv njegove volje. Predsjednik Republike ovlašćen je da podnese pisanu ostavku i nju upućuje, odnosno dostavlja predsjedniku Narodne skupštine. Kada ostavka pristigne u Narodnu skupštinu prestao je mandat predsjednika Republike. Narodna skupština nije organ koji je izabrao predsjednika Republike, već su to birači na neposrednim izborima, pa uzimajući tu činjenicu u obzir nije potrebno da legislativa konstatuje podnošenje ostavke. Predsjednik Republike je dužan da obavijesti javnost o tome da je podnio ostavku i pri tom da je obrazloži. Ostavka može da bude podnesena i u periodu kada je mandat predsjedniku produžen. Srbija nema instituciju potpredsjednika Republike, što je inače rijedak slučaj u parlamentarnim ili polupredsedničkim sistemima.⁴ U Srbiji predsjednik Narodne skupštine zamjenjuje predsjednika koji je

³ Dok se u Srbiji predsjednik bira neposredno, u Saveznoj Republici Nemačkoj predsjednika bira Savezna skupština (sastavljena od članova Bundestaga i jednakog broja članova izabranih od predstavničkih tela saveznih pokrajna izabranih po proporcionalnom sistemu). Međutim, zanimljivija je razlika što u Srbiji predsjednik koji je vršio jedan mandat, pa ne bude izabran kao predsednički kandidat na sledećim uzastopnim predsedničkim izborima, ima pravo na ponovno kandidovanje na novim izborima. S druge strane nemački predsednik ima pravo na još jedan, ali samo uzastopan mandat. Dakle, ako nemački predsednik po isteku prvog petogodišnjeg mandata ne bi bio izabran od strane Savezne skupštine, ne bi mogao da se na nekim narednim izborima ponovo kandiduje. U dosadašnjoj praksi to se u Nemačkoj nije desilo, jer su se pojedini predsednici kao Hajneman (Heinemann), Šil (Scheel) i Karstens (Carstens) odustali od ponovnog kandidovanja.

⁴ Izuzetak od tog slučaja od evropskih zemalja je Bugarska koja ima instituciju potpredsednika Republike i koji stupa na dužnost predsednika kome je prestao mandat ili je sprečen da obavlja funkciju. Specifična je Bosna i Hercegovina koja na nivou entiteta ima pored predsednika koji se nalaze na čelu Republike Srpske i koji se bira neposredno i dva potpredsednika koji se biraju na isti način, odnosno Federacije BiH i dva potpredsednika koji se kao i predsednik Federacije BiH biraju od strane Parlamenta Federacije.

podnio ostavku ili je spriječen da dalje obavlja funkciju samo *pro tempore*, odnosno to stanje zamjenjivanja može da traje najduže tri mjeseca. Ovo je novo rješenje u srpskom Ustavu, odnosno riječ je o drugačijem vremenskom intervalu koji je ograničen u odnosu na rješenje Ustava Srbije od 1990. godine kada nije bilo predviđeno koliko dugo predsjednik Narodne skupštine može da zamjenjuje predsjednika, odnosno vrši dio poslova iz nadležnosti šefa države koji je podnio ostavku ili mu je mandat prestao iz nekih drugih razloga. Tako je zabilježen poprilično nedemokratski slučaj u političkoj praksi Srbije za vrijeme važenja Ustava od 1990. godine kada je predsjednica Narodne skupštine Nataša Mičić zamjenjivala predsjednika Republike u periodu dužem od godinu dana,⁵ proglašivši čak i vanredno stanje, što je za sada prvi i jedini slučaj u političkoj historiji Srbije i na osnovu Ustava iz 1990. godine i Mitrovdanskog ustava iz 2006. godine. Prilikom zamjenjivanja predsjednika Republike predsjednik Narodne skupštine ima uži opseg predsjedničkih ovlašćenja u poređenju sa izabranim šefom države. Dok zamjenjuje predsjednika Republike, prvi čovjek Narodne skupštine, na osnovu Zakona o predsjedniku Republike, ima nekoliko ovlašćenja: 1. predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu, 2. prima opozivna i akreditivna pisma stranih diplomatskih predstavnika, 3. raspisuje izbore za Narodnu skupštinu, 4. predlaže kandidata za predsjednika Vlade, 5. obavlja nadležnosti u sferi odbrane Republike Srbije, 6. komanduje vojskom Srbije. Dakle, među pravima koja predsjednik skupštine kao šef države *pro tempore* nije u mogućnosti da vrši pojavljuju se: 1. korišćenje prava odložnog zakonodavnog veta, 2. sem kandidata za predsjednika Vlade nije ovlašćen da Narodnoj skupštini predlaže nosioce drugih funkcija, 3. postavljanje i opozivanje ukazom ambasadora Republike Srbije, 4. nepostojanje ovlašćenja da daje pomilovanja 5. nemogućnost da raspusti Narodnu skupštinu. Međutim, u svim slučajevima koji predstavljaju ustavnu dužnost predsjednika Republike, dužan je da raspusti Narodnu skupštinu i da ukazom proglasi zakon izglasan u Narodnoj skupštini. Predsjednik Narodne skupštine nije ovlašćen da obavlja u punom kapacitetu ni ustavna ovlašćenja koja se tiču ratnog i vanrednog stanja, pogotovo ni zbog toga jer su zamjenik predsjednika Republike i predsjednik skupštine u takvoj situaciji jedna ličnost. Međutim, smatramo da to nije dobro rješenje ili takvo shvatanje, s obzirom da u ratnom ili vanrednom stanju država mora imati nekog na čelu, a u ovom slučaju to je zamjenik predsjednika Republike, odnosno predsjednik Narodne skupštine. To bi bila jedina situacija kada bi mjere odstupanja od ljudskih prava u vanrednom stanju propisivali samo predsjednik Narodne skupštine

⁵ Za deo laičke javnosti moglo bi da zvuči kao istinito s obzirom da to i jeste bila faktička situacija i da je Srbija imala na neki način prvu ženu predsjednika s obzirom da zamenjivanje izabranog predsjednika na tako dug period u uporednoj političkoj praksi nije čest slučaj. Pravno, ona je svakako bila jedan od vršilaca dužnosti predsjednika Republike koja je tu funkciju vršila verovatno najduže, ili je bila u vrhu onih vršilaca dužnosti koji su funkciju predsjednika Republike zamenjujući ga vršili neprimereno dugo u historiji svetske ustavnosti.

i predsjednik Vlade, s obzirom da trećeg potpisnika nema, a to je izabrani šef države. Okolnosti u kojima se država nalazi u vanrednom stanju nisu takve da zahtijevaju striktno pridržavanje Ustava, jer bi to moglo da dovede do mnogo težih posljedica po državu nego što je eventualno nepostupanje po duhu Ustava. Duh svakog ustava traži da u interesu spasenja većih vrijednosti se (pogotovu u stanjima nužde ako je neophodno) žrtvuju manje vrijednosti.

2. Nadležnosti i akti Predsjednika Republike

Najveći broj ovlašćenja šefa države u Republici Srbiji su takozvane klasične nadležnosti. Jedan dio nadležnosti u vezi je sa njegovom ulogom medijatora, odnosno posrednika na relaciji Narodna skupština - Vlada. I sljedeći set nadležnosti koje predsjednik ima ostvaruje ih nesamostalno, odnosno vrši ih sa predsjednikom Narodne skupštine i predsjednikom Vlade, a one su svojstvene za neredovne prilike u zemlji. U takvim situacijama primarna nadležnost je nadležnost Narodne skupštine, a kao supsidijarna se javlja nadležnost predsjednika Republike, predsjednika Narodne skupštine i predsjednika Vlade samo kad legislatura nije u mogućnosti da se sastane. To je već pomenuto, a radi se o donošenju odluke o proglašenju ratnog stanja i odluke o proglašenju vanrednog stanja, kao i o utvrđivanju mjera odstupanja od Ustavom Republike Srbije zajemčenih ljudskih i manjinskih prava u vrijeme ratnog stanja, odnosno supotpisu predsjednika Republike na uredbu Vlade kojom ova utvrđuje mjere odstupanja od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava u vreme vanrednog stanja. "Dakle, za propisivanje mjera kojima se smanjuje obim ljudskih i manjinskih prava, Ustavom se zahtijeva da Vladina uredba kojom se uređuju pitanja iz ove materije bude praćena supotpisom šefa države, čime se vrši inoviranje teksta pozitivnog ustavnog pisma u Republici Srbiji, jer do sada nismo bili u prilici da se u režimu prethodnog ustavnog perioda susretnemo sa terminom "supotpis" predsjednika Republike, te nam ostaje da u njemu otkrivamo specifičan vid saglasnosti koju predsjednik Republike daje na ovaj poseban vid Vladinog akta. Bez obzira što je ustavotvorac očigledno izbjegao izričitu upotrebu prepoznatljivog izraza "premapotpis", kojim bi se nesumnjivo označila prethodna saglasnost šefa države na odluku Vlade o donošenju Uredbe, ipak ostaje utisak da takva uredba ne može proizvoditi svoje ustavno-pravne posljedice ukoliko se sa njom nije saglasio i predsjednik Republike. Da bi on stavio svoj potpis pored, uporedo, do potpisa lica ovlašćenog ispred Vlade da potpisom potvrdi Vladinu volju svakako je neophodno da bude prethodno upoznat sa njom. Jer i njegov "supotpis" je akt izražavanja volje da podrži volju Vlade. Takva Uredba nije neposredna posljedica volje šefa države, jer je ona nastala kao rezultat originernog tvorenja Vlade, proisteklog iz ustavnog ovlašćenja. Ali, saglašavanjem sa Vladinom Uredbom, šef države je u prilici da ostvaruje i svoju ustavnu ulogu u vanrednom stanju. Vlada jeste glavni promoter državnog aktivizma u pravcu efikasnog otklanjanja uzroka i posljedica vanrednog stanja, s tim što se shodno Ustavu institucija šefa države

na specijalan način aktivira. Šefa države ustavotvorac ne planira da drži po strani, na marginama državnog života dok traje vanredno stanje, baš naprotiv, ali u mjeri koja neće njemu obezbijediti dominantnu prevlast. Evidentna je težnja ustavotvorca da uravnoteži izvršnu i zakonodavnu vlast kreirajući rješenje vezanosti, uslovljenosti i saradnje centralnih institucija, posebno onda kada je država u opasnosti." (Đorđević, 2009: 96-97).

Nadležnosti šefa države koje su svojstvene klasičnom šefu države iz parlamentarnog sistema su: 1. predsjednik Republike Srbije predstavlja državu u zemlji i inostranstvu – pored Vlade i ministra spoljnih poslova on je jedan od organa za održavanje međunarodnih odnosa 2. zakone proglašava ukazom 3. u skladu sa Ustavom i zakonom Narodnoj skupštini predlaže nosioce funkcija. U teoriji je primijećeno da su "kadrovske nadležnosti predsjednika Republike skromne i sastoje se uglavnom od predlaganja funkcionera Narodnoj skupštini ... Predsjednik Srbije nema nadležnosti kojima bi uticao na rad Vlade. Po Ustavu njegove ingerencije počinju i završavaju se predlaganjem kandidata za predsjednika Vlade." (Orlović, 2013: 570) 4. na osnovu prijedloga Vlade predsjednik je ovlašćen da postavlja i opoziva ukazom ambasadore Republike Srbije 5. prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika 6. daje pomilovanja 7. daje odlikovanja⁶ 8. u skladu sa zakonom komanduje Vojskom Srbije i postavlja, odnosno unapređuje i razrješava oficire Republike Srbije, a na taj način ostvaruje se supremacija civilne vlasti nad vojnom silom. Vrhovno zapovjedništvo nad vojskom je po našem mišljenju jedna od najvažnijih funkcija predsjednika Republike.

Predsjednik Republike ima pridodato ovlašćenje na osnovu Zakona o osnovama uređenja službi bezbjednosti Republike Srbije iz 2007. godine. Tako na osnovu člana 9 stav 2 Zakona šef države je prvoovlašćen da predsjedava Savjetom za Nacionalnu bezbjednost. Ovo predsjedavanje značajno je jer sam Savjet za nacionalnu bezbjednost kao "tijelo Republike Srbije koje obavlja određene poslove i zadatke iz oblasti nacionalne bezbjednosti" ima široku paletu važnih nadležnosti kojima se suštinski ostvaruje bezbjednosna funkcija srpske države. Ovaj savjet se stara o nacionalnoj bezbjednosti tako što razmatra pitanja iz oblasti odbrane, unutrašnjih poslova i rada službi bezbjednosti. Savjet za Nacionalnu bezbjednost je tijelo personalno povezano za bicefalnom egzekutivom u Srbiji. Naime, predsjednik Vlade Srbije se pojavljuje kao zamjenik predsedavajućeg Savjeta u slučaju odsutnosti šefa države. Međutim, mana je Zakona što navodi da samo predsjednik može da sazove sjednicu Savjeta. Trebalo je za to ovlastiti i predsjednika Vlade, ako je predsjednik spriječen da sazove sjednicu Savjeta. Ipak, da predsjednik Vlade ne bi bio u podređenom položaju naspram šefa

⁶ U Ustavu se navodi da predsjednik (u jednoj istoj rečenici, člana 112 stav 1 tačka 7) daje pomilovanja i odlikovanja. Ovim lošim redakcijskim ili bolje rečeno normativnim rešenjem fuzionišu se potpuno različiti poslovi. Pomilovanje i odlikovanja nisu bliski instituti.

države u osjetljivoj materiji bezbjednosnih pitanja, predviđeno je da prijedlog sjednica dnevnog reda zajedno utvrđuju premijer i predsjednik Republike.

Predsjednik Republike ne može funkciju vrhovnog zapovjedništva u ratnom stanju (kao po finskom ustavnom rešenju iz 1919) da prenese na drugo lice, ali to ne može da učini ni u mirnodopskom stanju (kao po Ustavu Finske iz 2000). Predsjednik Republike kao medijator u odnosima između zakonodavne i izvršne vlasti ovlašćen je da: 1. predloži Narodnoj skupštini mandataru za sastav Vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista, 2. ima pravo odlažućeg zakonodavnog veta – dakle pravo da Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje vrati već izglasani zakon, 3. raspusti Narodnu skupštinu na prijedlog Vlade.

Parlamentarni sistem karakteriše pravo šefa države u predlaganju kandidata za predsjednika vlade. Razlike između parlamentarnih sistema postoje u karakteru ovog prava. U parlamentarnoj monarhiji⁷ i republici, u kojoj je izbor predsjednika republike ovlašćenje parlamenta, pravo šefa države da predloži mandataru formalnog je karaktera. Ovo pravo značajnije je u parlamentarnom i polupredsjedničkom sistemu, kada se šef države bira neposrednim putem. Ako je šef države izabran direktnim narodnim izborom, sa prethodnom funkcijom lidera partije ili njenog funkcionera ili člana političke organizacije (pokret, partija, koalicija, pa i nevladine organizacije), koja ga je nominovala za inokosnu funkciju u izvršnoj vlasti, on će zasigurno igrati aktivniju ulogu u predlaganju mandataru, pogotovo ako partija čiji je član (ili je to bio do izbora na predsjedničku funkciju) odnosno vodeći čelnik (ili vođa) ima značajni ili većinski udio u parlamentarnoj većini ili sama ima tu većinu. U ovom posljednjem slučaju predsjednik za premijera imenuje ličnost iz svoje partije. Slovo Mitrovdanskog Ustava je uglavnom jasno: predsjednik mandataru predlaže, "pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista." Predsjednik Republike je odredbom Ustava iz 1990. imao obavezu da sasluša mišljenje samo skupštinske većine, politička manjina se stavlja u drugi "rezervni" plan. Ova ustavna odredba ne isključuje mogućnost konsultovanja predsjednika sa svim političkim grupacijama u Skupštini, s tim da sam pojam "parlamentarna većina" u ovom slučaju može da bude nepoznanica – najbrojnija politička partija koalicija, ili poslanička grupa. Ustav Republike Srbije od 2006. koriguje ovu odredbu obavezujući predsjednika Republike da sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista (čl. 127, st. 1) - pojam "izabranih" može se različito jezički tumačiti – da li su to liste koje su nakon izbora dobile mjesto u parlamentu ili su u pitanju liste koje "izabere" – odabere predsjednik prilikom konsultacija o izboru vlade?" (Orlović, 2008: 147) U

⁷ U Švedskoj po Ustavu iz 1975. godine i ovako ceremonijalna ovlašćenja monarha su još više redukovana pa je "čak i funkcija da selekcionira novog premijera koja mu je ranije pripadala prešla na Predsednika parlamenta." (Vasović, 2007: 283).

ponuđenim opcijama da li je predsjednik u obavezi da razgovara sa predstavnicima svih izabраниh lista ili izabranim od strane njega-liste sa kojim je on odlučio da obavi razgovore, najnovija politička praksa nam ukazuje da je aktuelni predsjednik prilikom formiranja posljednje Vlade 2014. godine razgovarao sa predstavnicima svih lista izabраниh na parlamentarnim izborima, a ne po svojoj volji, odnosno izborom pojedinih lista. Naposljetku valja primijetiti da je prethodni predsjednik u konsultacijama u vezi sa sastavom Vlade postupio u skladu sa normom Zakona o predsjedniku Republike u kojoj se navodi da je "predsednik Republike dužan da Narodnoj skupštini predloži kandidata za predsjednika Vlade koji može da obezbijedi izbor Vlade" (ZPR, čl. 18, st. 2). Suprotno postupanje šefa države i određivanje mandataru za koga zna da ne može da pruži dokaze da ima dovoljan broj poslanika za formiranje vladine većine primjer je kršenja, kako Ustava, tako i zakona.

Pravo odlažućeg veta (koji je jedan instrument šefa države u zakonodavnom postupku) povezano je sa predsjednikovim ovlašćenjem da zakone proglašava ukazom. Predsjednik je u ustavnoj obavezi da u roku ne dužem od petnaest dana od dana izglasavanja zakona, odnosno ako je zakon donesen po hitnom postupku najkasnije u roku od sedam dana, donese ukaz o proglašenju zakona ili da zakon vrati Narodnoj skupštini uz pismeno obrazloženje na ponovno odlučivanje.⁸ U teoriji se navodi da ovakva vrsta veta znači "da u zakonodavstvu predsjednik Republike raspolaže pravom suspenzivnog veta, koje je jače od nekadašnjeg prostog vraćanja zakona Narodnoj skupštini na ponovno glasanje. Ako želi da ponovo glasa o zakonu, Narodna skupština ga mora izglasati većinom od ukupnog broja poslanika." (Stojanović, 2013: 391) Poslije ponovne odluke skupštine o zakonu, odnosno njegovog usvajanja, predsjednik je u obavezi da usvojeni zakon, nevezano da li je usvojen u istovjetnom tekstu ili nije, ukazom proglasi. Drugi visoki funkcioner, u ovom slučaju prvi čovjek Narodne skupštine, je ovlašćen da donese ukaz o proglašenju zakona, ukoliko predsjednik u Ustavom predviđenom roku ne postupi po svojoj obavezi, odnosno ne donese ukaz. Inače, zakon se vraća u cjelini, a ne pojedine njegove odredbe. Predsjednik zakon može da vrati "ako smatra da zakon nije saglasan sa Ustavom ili da je u suprotnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima ili opšte-prihvaćenim pravilima međunarodnog prava ili da pri donošenju zakona nije poštovana procedura koja je propisana za donošenje zakona ili da zakon ne uređuje neku oblast na odgovarajući način" (ZPR, čl. 19, st. 1). Iz ove odredbe zakona proizilazi da je predsjednik ovlašćen da prilikom nepotpisivanja zakona (nedonošenja ukaza o proglašenju zakona) ulazi kako u ocjenu cjelishodnosti, dakle da se rukovodi političkim kriterijumima, odnosno da ulazi u ocjenu ustavnosti, tj. da se rukovodi pravnim mjerilima. Ovakvo rješenje Zakona o predsjedniku Republike nije u skladu sa njemu dodijeljenim

⁸ Ustavno pravo suspenzivnog veta bivši predsjednik Republike Tomislav Nikolić je prvi put posle izbora 2012. iskoristio u leto 2015. godine vraćajući Narodnoj skupštini na ponovni pretres Zakon o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti u svojini Srbije.

zadatkom u okviru ustavnog sistema, jer nije šef države ovlašćen da ocjenjuje materijalnu ili formalnu ustavnost jednog zakona, to je uloga Ustavnog suda. Jedino opravdano vraćanje zakona u ponovnu skupštinsku proceduru, s obzirom da nije donijet ukaz o proglašenju, je iz razloga cjelishodnosti. Predsjednik ipak ima uticaja na konačnu pravnu sudbinu zakona, jer Narodna skupština može da odluči da o zakonu koji joj je vratio na odlučivanje šef države ne glasa, odnosno da od takvog zakona odustane. Predsjednik je Ustavom ovlašćen da koristi pravo disolucije, ali raspuštanje Narodne skupštine nije njegovo samostalno pravo. To pravo je podijeljeno između predsjednika Republike i Vlade. Čak je korektniji reći da se ovdje radi o ustavnoj dužnosti predsjednika Republike da raspusti Narodnu skupštinu u onim situacijama koje su Ustavom predviđene. Predsjednik tada konstatuje postojanje činjenica koje su pravno relevantne i koje dovode do raspuštanja Narodne skupštine. Akt predsjednika Republike o raspuštanju zakonodavnog tijela deklaratornog je karaktera. Predsjednik je ovlašćen da raspusti Narodnu skupštinu na obrazloženi prijedlog Vlade uz određena ograničenja. Narodna skupština ne može da bude raspuštena ukoliko je njoj podnesen prijedlog da se Vladi izglasa nepovjerenje ili ako je Vlada postavila pitanje svog povjerenja, odnosno ako Narodna skupština nije prihvatila Vladin odgovor na interpelaciju. Dakle, Vladi su vezane ruke u pomenute tri situacije, kada ne može da podnese prijedlog za raspuštanje skupštine, jer bi to bila svojevrsna zloupotreba u cilju političkog spasavanja Vlade, da joj je u predviđenim situacijama dovoljno da uputi predsjedniku Republike prijedlog da se Narodno predstavništvo raspusti. U ostalim situacijama, koje nisu unapred Ustavom predviđene, Vlada shodno svojoj političkoj procjeni može da uputi prijedlog predsjedniku Republike za raspuštanje Narodne skupštine uz obavezu da razloge koji su je na to nagnali obrazloži. Međutim, to ne znači da će Skupština i biti raspuštena, jer da bi se taj čin desio potrebna je podudarnost volja predsjednika Republike i efektivnog dijela egzekutive – Vlade. Politički je izvesnije raspuštanje Skupštine u situaciji kada su Vlada i predsjednik Republike iz istog političkog tabora. Manje je vjerovatno da će predsjednik raspustiti Skupštinu ukoliko je suprotne političke opcije od većine ili eventualno manjine koja predstavlja Vladu. Naravno da nije isključena situacija da i kada su ovi organi suprotnih političkih opcija da dođe do poklapanja njihove političke procjene da Skupštinu treba raspustiti, što će se onda pravno uobličiti u ukaz o raspuštanju legislative. Predsjednik kada primi obrazloženi prijedlog Vlade da raspusti Narodnu skupštinu obavezan je da u roku od 72 sata od prijema prijedloga donese ukaz o raspuštanju Narodne skupštine, a ako se ne slaže sa prijedlogom Vlade obavijesti Vladu i javnost o tome da ne prihvata prijedlog za raspuštanje. "Propisivanje roka u kome je predsjednik Republike dužan da odluči o prijedlogu Vlade onemogućava predsjednika Republike da zbog svoje neodlučnosti ili opstrukcije drži Narodnu skupštinu i Vladu u neizvjesnosti da li će im prestati mandat." (Jovanović, 2007: 131) Ukaz o raspuštanju skupštine je po svojoj pravnoj prirodi pojedinačni dis-

krecioni akt, odnosno takozvani politički akt. Akt takve prirode ne može da bude predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom. Međutim, ako predsjednik nije poštovao Ustavom propisane uslove za raspuštanje Narodne skupštine, on može biti razriješen zbog povrede Ustava, jer tu je riječ o nepoštovanju ustavnih normi. Ustavna obaveza predsjednika Republike da raspusti Narodnu skupštinu javlja se u četiri situacije: 1. ako Narodna skupština u roku od 90 dana od dana konstituisanja ne izabere Vladu, 2. ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od izglasavanja nepovjerenja, 3. ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od neizglasavanja povjerenja Vladi, 4. ako Narodna skupština ne izabere novu Vladu u roku od 30 dana od dana konstatacije ostavke predsjednika Vlade. Predsjednik Republike u situaciji kada je raspustio Narodnu skupštinu ima ustavnu dužnost da raspiše izbore za narodne poslanike tako što će se ti izbori okončati najkasnije u roku od 60 dana od dana raspisivanja. Šta je sa skupštinom koja je raspuštena, kakva je njena pravna sudbina, da li ona kako bi to rekao Slobodan Jovanović više ne postoji, ili do izbora nove Narodne skupštine stara nastavlja da vrši svoje djelatnosti, ali u smanjenom obimu, odnosno u ograničenim nadležnostima? Ustav Republike Srbije predviđa da u takvoj situaciji Skupština vrši ograničene nadležnosti do izbora novog saziva parlamenta. Ukoliko je proglašeno ratno ili vanredno stanje, Narodna skupština se sastaje bez poziva čak i kada je raspuštena. Raspuštenoj skupštini vraća se njena puna nadležnost u slučaju proglašenja ratnog, odnosno vanrednog stanja i ta nadležnost opstaje do okončanja ratnog ili vanrednog stanja.

Prilikom obavljanja poslova predsjednik Republike donosi različite pravne akte.⁹ Akti koje predsjednik Republike donosi su: ukazi, odluke, pravila, naredbe, naređenja i eventualno drugi akti koji se određenim zakonom mogu predvidjeti. Ukazom predsjednik Republike proglašava zakon, raspušta Narodnu skupštinu, postavlja i opoziva ambasadore Republike Srbije, daje odlikovanja i u svojstvu vrhovnog komandanta postavlja, unapređuje i razrješava oficire Vojske Srbije. Odluka je akt kojim predsjednik Republike raspisuje izbore za narodne poslanike, predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsjednika Vlade i daje pomilovanja. Takođe odlukom predsjednik riješava pitanja iz organizacije njegove službe. Tako predsjednik odlukom imenuje generalnog sekretara predsjednika Republike, šefa kabineta predsjednika Republike, savjetnike predsjednika Republike i druge funkcionere u generalnom sekretarijatu predsjednika Republike.¹⁰ Najšira lepeza pravnih akata koji se donose od strane predsjednika

⁹ Opređeljivanje o kojim aktima je reč izvršeno je iz pravnih i pragmatičnih razloga a u cilju da bi protiv tih akata bila propisana pravna sredstva za njihovu ustavnosudsku i zakonsku kontrolu.

¹⁰ Odluka je inače tipičan akt predsednika Republike kojom odlučuje i o onim pitanjima za koja nije predviđeno da se donosi drugi pravni akti.

Republike su u oblasti odbrane, a riječ je o odlukama, pravilima, naredbama, naredjenjima i drugim pravnim aktima određenim zakonom.¹¹

3. Odgovornost i razrješenje Predsjednika Republike Srbije

Odgovornost predsjednika Republike važno je pitanje cjelokupne konstrukcije svake republikanske ustavne građevine, pa tako i srpske "podignute" 2006. godine. Predsjednikova ustavnopravna odgovornost ne može biti pod znakom pitanja, imajući u vidu da se sa pozicije državnog poglavara mogu počinuti raznolike i najteže povrede prava. S obzirom da za akte predsjednika Republike odgovaraju svojim premapotpisom ministri, premijer ili Vlada, u načelu šef države u parlamentarnom sistemu, ali i pojedinim polupredsjedničkim režimima, politički nije odgovoran. U domenu političke odgovornosti to je osobina i predsjedničkog sistema.¹² Ustanova premapotpisa nije predviđena kao kategorija važećeg srpskog Ustava (Stefanovski, 2011: 67-85). Međutim, Ustav Republike Srbije reguliše pravno-političku sankciju a to je – razrješenje šefa države. Predsjednik može biti razriješen ukoliko je povrijedio Ustav u vršenju službene dužnosti. Konceptija odgovornosti predsjednika Republike u našem ustavnom sistemu ima elemente političke odgovornosti. Oni se ogledaju u činjenici da predsjednik odgovara legislativi, koja se rukovodi političkim mjerilima u svom odlučivanju, ali da bi predsjednik bio razriješen potrebno je prethodno utvrditi povredu Ustava od strane Ustavnog suda koji ne ustanovljava nepolitički štetno ili necjelishodno djelovanje šefa države, već se isključivo ograničava na pravnu stranu vršenja funkcije predsjednika Republike od strane njegovog nosioca. Postupak razrješenja predsjednika Republike uveden Ustavom od 2006. godine koncipiran je kao pravno-politička odgovornost šefa države (Stojanović, 2013: 396). Razrješenje predsjednika regulisano je jednom odredbom Ustava – članom 118. Postupak za razrješenje može da pokrene Narodna skupština na prijedlog

¹¹ Zakon o predsjedniku Republike (član 25) određuje koji se ukazi i odluke predsjednika Republike objavljuju u Službenom glasniku Republike Srbije. Objavljivanje pravnih akata predsjednika Republike u "Službenom vojnom listu" uređuje se posebnim propisom.

¹² Princip političke neodgovornosti svojstven je podeli vlasti, koja je najdoslednije sprovedena u varijanti predsedničke vlade. Ravnopravnost i nezavisnost nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti bili bi bitno narušeni ukoliko bi egzekutiva politički odgovarala pred legislativom ... Mešoviti parlamentarno-predsednički sistem odstupa od klasičnog parlamentarizma i približava se američkom prezidencijalizmu. Šef države je politički neodgovoran, ali zato bicefalno organizovana egzekutiva dozvoljava da njen drugi element, vlada, bude politički odgovorna pred parlamentom za razliku od predsedničke vlade ... Jedno od osnovnih obeležja "čistog" parlamentarnog sistema jeste politička neodgovornost predsednika republike. Predsednik Republike, lišen moći političkog uticaja, svoje akte donosi uz obavezan premapotpis članova vlade. Na taj način vlada preuzima političku odgovornost za egzekutivu u celini." (Pejić, 1996: 157-163).

najmanje jedne trećine narodnih poslanika.¹³ Postupak za razrješenje pokreće se većinom glasova svih narodnih poslanika. Jedino zbog povrede Ustava može da se sprovede razrješenje i to odlukom Narodne skupštine uz kvalifikovanu većinu, koja je za smjenu predsjednika i koja iznosi dvije trećine ukupnog broja narodnih poslanika. Ustavni sud je dužan da po pokrenutom postupku za razrješenje, najkasnije u roku od 45 dana, odluči o postojanju povrede Ustava (čl. 18, st. 3). Poslovníkom Narodne skupštine iz 2010. godine kao jedan od postupaka koje zakonodavno tijelo sprovodi predviđen je i Postupak za razrješenje predsjednika Republike (član 234-236). Dakle, već u Ustavu pomenuta najmanje trećina poslanika i na osnovu člana 234 stav 1 parlamentarnog Poslovníka može predsjedniku Narodne skupštine podnijeti prijedlog da se na dnevni red sjednice stavi pitanje pokretanja postupka za razrješenje predsjednika Republike, uz pisano obrazloženje zbog čega smatraju da je predsjednik Republike povrijedio Ustav. Prijedlog za razrješenje narodnim poslanicima i predsjedniku Republike dostavlja se od strane predsjednika Narodne skupštine. Poslovníkom je regulisano u kom roku legislativa odlučuje o prijedlogu za razrješenje. Naime, o tom prijedlogu na sjednici Narodne skupštine (koja se mora zakazati za tu priliku) se odlučuje najranije 15, a najkasnije 60 dana od dana njegovog podnošenja. Na sjednicu Narodne skupštine, na čijem je dnevnom redu Prijedlog za razrješenje državnog poglavara, poziva se i šef države sa pravom da uzme učešće u pretresu. Nadležni odbor razmatra razloge za pokretanje postupka za razrješenje predsjednika Republike, navedene u obrazloženju prijedloga. O tome nadležni odbor podnosi izvještaj Narodnoj skupštini. Odluku Narodne skupštine kojom se usvaja zahtjev da se na dnevni red njene sjednice stavi prijedlog za pokretanje postupka za razrješenje predsjednika Republike, zajedno sa prijedlogom za pokretanje postupka za razrješenje predsjednika Republike, predsjednik Narodne skupštine odmah dostavlja Ustavnom sudu. Kada predsjednik Narodne skupštine primi odluku Ustavnog suda da je predsjednik Republike povrijedio Ustav, odmah je dostavlja narodnim poslanicima i saziva sjednicu Narodne skupštine radi odlučivanja o razrješenju predsjednika Republike, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema odluke. Prije pristupanja glasanju o razrješenju predsjednika Republike Narodna skupština odlučuje da li će glasati tajno ili javno. Ako Narodna skupština odluči da se glasa javno, glasa se prozivkom. O razrješenju predsjednika Republike Narodna skupština odlučuje bez pretresa. Predsjednik Republike je razriješen ako je za razrješenje glasalo najmanje dvije trećine narodnih poslanika. "Time je pozicija predsjednika Republike učinjena

¹³ Inače politička praksa pojedinih zemalja koje predviđaju opoziv predsjednika Republike svedoči da ovakav postupak (sa sličnim rešenjima kao u srpskom pravu) faktički inicira Vlada koja ima kontrolu nad parlamentarnom većinom. Primer toga je slučaj konfliktne kohabitacije u Rumuniji između predsjednika Trajana Baseskua i premijera Viktora Ponte, kada je parlamentarna većina koja je podržavala Vladu i premijera pokrenula postupak za opoziv šefa države.

stabilnijom prema Vladi, jer ne zavisi isključivo od nahođenja trenutne parlamentarne većine, makar to bila kvalifikovana većina." (Stojanović, 2013: 396) Poslovníkom je predviđena i situacija kada je Ustavni sud utvrdio da se predsjednik nije ogriješio o konkretne norme osnovnog zakona Srbije. I kada takvu odluku primi predsjednik Narodne skupštine, obaveza je ista – odluka da predsjednik Republike nije povrijedio Ustav kao i u slučaju kada ga je povrijedio (po mišljenju Ustavnog suda) dostavlja se narodnim poslanicima i predsjedniku. Od momenta usvajanja važećeg Ustava nije bilo podnošenja prijedloga niti pokretanja postupka za razrješenje državnog poglavara. "U parlamentarno-političkoj praksi se pojavio jedan pokušaj bez ozbiljnog formalno-pravnog utemeljenja". Tako je poslanička grupa Socijaldemokratske stranke (čiji je predsjednik bivši predsjednik Srbije Boris Tadić), Zajedno za Srbiju i Zeleni Srbije februara 2015. podnijela zahtjev za pokretanje postupka za razrješenje predsjednika Tomislava Nikolića zbog povrede Ustava. "U ustavno-procesnom smislu ova inicijativa nije imala status formalno podobnog prijedloga za pokretanje postupka, pa je vjerovatno predstavljala politički, a ne ustavno-pravni instrument aktera koji su je podnijeli bez odgovarajućeg numeričkog legitimiteta." (Đorđević i Matić, 2015: 170) Kada poslanici svjesno koriste određeno pravo koje po Ustavu ne može biti ostvareno zbog nedostatka ne samo numeričkog legitimiteta već i legaliteta, onda to govori da je posrijedi namjerno dezavuisanje stabilnosti institucija, u ovom slučaju autoriteta funkcije šefa države. Šire posmatrano takva radnja izraz je nepoštovanja institucija koje učestvuju u postupku kojim se ostvaruje odgovornost predsjednika Republike – Narodne skupštine i Ustavnog suda. Konačno, jedna etapa postupka kojim se ostvaruje odgovornost predsjednika Republike odvija se pred Ustavnim sudom. Postupak odlučivanja o povredi Ustava od strane predsjednika Republike poseban je ustavnosudski proces, koji započinje ako Ustavni sud utvrdi da je postupak za razrješenje predsjednika Republike pokrenut u skladu sa Ustavom i zakonom. Tada se na osnovu odredbe člana 93 Zakona o Ustavnom sudu akt kojim se postupak odlučivanja o povredi Ustava dostavlja na odgovor predsjedniku Republike u roku koji sud odredi. "Poslije isteka roka za odgovor, predsjednik Ustavnog suda zakazaće raspravu, na koju poziva predsjednika Republike i predsjednika Narodne skupštine. U postupku odlučivanja o povredi Ustava od strane predsjednika Republike Ustavni sud je ograničen samo na odlučivanje o povredama odredaba Ustava koje su navedene u aktu Narodne skupštine o pokretanju postupka" (ZUS, čl. 94-95). Odluka o obustavi postupka odlučivanja o povredi Ustava od strane predsjednika Republike naslanja se na dvije posve pravno-logične situacije koje su predviđene Zakonom o ustavnom sudu. Tako, ako Narodna skupština povuče akt o pokretanju postupka i ako u toku postupka prestane funkcija predsjedniku Republike, postupak se obustavlja. Daljnje vođenje postupka izgubilo bi svrhu. Posljednja norma koja reguliše ustavnosudski postupak odlučivanja o povredi Ustava od strane predsjednika je član 98

Zakona o Ustavnom sudu. U ovoj normi Zakona se navodi da odluka Ustavnog suda o povredi Ustava od strane predsjednika Republike ima pravno dejstvo od dana njenog dostavljanja Narodnoj skupštini. Kakvo je dejstvo odluke kojom je, na primjer, Ustavni sud zaključio da je šef države povrijedio Ustav, a skupština ga ne razriješi, ili u suprotnoj situaciji ako je Ustavni sud utvrdio da je predsjednik postupao u konkretnom slučaju i po slovu i po duhu Ustava, a zakonodavno tijelo, odnosno njegova kvalifikovana većina ga ipak razriješi? Imajući u vidu da "stav Ustavnog suda nije meritorna odluka, već samo stručno mišljenje" (Orlović, 2013: 158), onda se može desiti da član 98 Zakona o Ustavnom sudu, zbog spleta političkih okolnosti, ostane mrtva norma, tj. da odluka Ustavnog suda nema dejstvo. Opravdano je u teoriji navedeno da onako kako je zamišljena odgovornost šefa države u Srbiji suštinski je "ustanovljeno rješenje po kome se predsjednik Republike lakše razrješava nego što se bira, čime se unekoliko slabi njegov položaj u ustavnom sistemu." (Živković i Simović, 2009: 268) Konceptija odgovornosti predsjednika Republike u Ustavu od 2006. nije najbolje rješenje. Birači glasaju za šefa države, a nemaju pravo da odlučuju o njegovom ostanku na funkciji u toku mandata. Organ koji predsjednika Republike nije birao - Narodna skupština, ima pravo sudije u posljednjem stepenu. Ona se pojavljuje prvo u ulozi tužioca, jer podiže optužbu za smjenu predsjednika zbog povrede Ustava, a zatim pitanje koje je suštinski pravno da li je predsjednik povrijedio konkretnu normu Ustava usmjerava ka organu najvišeg stručnog autoriteta u sferi ocjene ustavnosti - Ustavnom sudu. Ustavnom sudu se daje i značajna i nezahvalna uloga. Značajna je u okolnosti što je Ustavni sud ovlašćen da dá svoju stručnu riječ, da li je šef države postupao *contra constitutionem* ili po pravnom shvatanju ovog organa te povrede nije bilo. Međutim, mana ustavnog rješenja je što se konačno odlučivanje završava u zakonodavnom tijelu. Time se Narodna skupština pojavljuje kao sudija nad ustavnim sudijama! Odluka Ustavnog suda je time umetnuta između odluke Skupštine da pokrene postupak kojim se utvrđuje odgovornost predsjednika i odluke sa svojstvom konačnosti, koja može da ima za posledicu smjenu predsjednika ili ostanak na dužnosti, čak i ako je ustavnosudski organ donio odluku da je predsjednik povrijedio Ustav. Ustavni sud je tako u svom položaju degradiran, njegova odluka je samo mišljenje koje Narodna skupština ne mora da uvaži. Konačno, time je u ovom slučaju, po pitanju odgovornosti predsjednika Republike, odredba člana 166 stav 2. Ustava, koja kaže da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće, suštinski mrtva norma. "Stoga bi bilo logično i ispravno da odluka Ustavnog suda obavezuje Narodnu skupštinu u smislu da, u slučaju da Ustavni sud utvrdi da je predsjednik Republike povrijedio Ustav, on bude razriješen od strane Skupštine ili, što je po nama još bolje rješenje, da mandat šefa države prestane po sili Ustava. Međutim, Ustav je utvrdio da nakon odluke Ustavnog suda o povredi Ustava Narodna skupština donosi konačnu odluku o razrješenju predsjednika. Tako se javlja mogućnost da Ustavni sud utvrdi odgovornost predsjednika za povredu Ustava, a parlament ga ne razriješi." (Dmičić i Pilipović, 2013: 36) Iz cjeline prikazanih

normi, čiji je predmet regulacija razrješenje predsjednika Republike u Ustavu Republike Srbije od 2006, primjetno je da je na sceni neuspjio mješoviti model – kombinacija austrijskog ustavnog rješenja iz 1920. (sa značajnom izmjenom od 1929. kada je uveden neposredan izbor šefa države) o ustavnopravnoj odgovornosti predsjednika Republike i američke implementacije engleske ustanove impičmenta koja egzistira u ustavnom sistemu počev od 1787, za čije je valjano ostvarivanje neophodna pretpostavka postojanje bikameralnog zakonodavnog tijela. Odgovornost predsjednika Republike Srbije treba da "bude prilagođena visokom rangu onoga ko joj podleže i prirodi razloga odgovornosti" jer se "s pijeđestala te ustavne institucije mogu izvršiti najteže povrede prava (povreda suvereniteta i integriteta države, suspendovanje pojedinih ljudskih sloboda, veleizdaja i sl.)". Imajući u vidu izrečeno: "Čini se da je tu najprimjerenije rješenje da optužnicu kvalifikovanom većinom svojih članova podiže parlament (ako je dvodomna na zajedničkoj sjednici domova), a da sudi i sankciju izriče poseban državni sud, čija je stvarna nadležnost suđenje najvišim državnim funkcionerima ili, ako već postoji Ustavni sud, koji je, s obzirom na njegovu osnovnu nadležnost, manje prikladno rješenje. Kako organ koji sudi predsjedniku Republike zbog povrede Ustava vrši sudsku funkciju, najpogodnije rješenje je da to bude poseban državni sud. Tu bi kao inspiracija moglo da posluži rješenje iz poljskog Ustava od 1997, koji za tu svrhu predviđa poseban Državni sud (član 145) ili, ako bi se suđenje povjerilo Ustavnom sudu, rješenje Ustava Italije od 1948. koje predviđa da se u slučaju suđenja predsjedniku Republike i ministrima taj sud proširuje sa još 16 članova (*giudici aggregati*), koje Parlament bira na zajedničkoj sjednici između građana koji ispunjavaju uslove da budu izabrani za senatore (član 135, stav 5). U oba slučaja postupak ustavnopravne odgovornosti predsjednika Republike prolazi kroz dvije faze – parlamentarnu i sudsku." (Marković, 2010: 36).

Zaključak

Čisto pravna analiza normi koje regulišu ustavno-pravni položaj predsjednika Republike Srbije ukazuju da je pozicija državnog poglavara modelovana po parlamentarnom receptu. Predsjednik Republike, bar je tako ustavotvorac zamislio, je arbitražna vlast, koja za zadatak ima usklađivanje rada Parlamenta i Vlade u kriznim političkim situacijama. Politička praksa, nažalost je svjedočanstvo nečeg drugog. Predsednik Republike u Srbiji tu svoju ulogu, odnosno poziciju moderatora u kriznim političkim dešavanjima rijetko kad je ostvarivao. Valja postaviti pitanje kako uspostaviti ekvilibrijum u sistemu vlasti? U nekim razvijenim pravnim kulturama ta ravnoteža je odavno postignuta, pa za birače izborni ciklusi ne predstavljaju stres po pitanju sopstvene budućnosti, odnosno da li će, eventualno, na neposrednim predsjedničkim izborima dobiti nekog novog autokratu, samo malo bolje politički presvučenog. U ovom zaključku postavljamo pitanje kakav je sistem vlasti Srbiji potreban. Da li kancelarski model parlamen-

tarizma, polupredsjednički režim ili racionalizovani parlamentarizam, kakav je trenutno po ustavnim normama? Malo drugačije pitanje je da li nam i dalje treba neposredan izbor šefa države ili njegov izbor od strane parlamenta, a sve u cilju uklanjanja dosadašnjih zastranjivanja u sistemu vlasti, a još više negativnih autokratskih pojava u političkoj praksi? Na pitanje nije lako dati odgovor kojim bi i sam autor ovog teksta bio apsolutno zadovoljan, razmišljajući i o budućnosti generacija koje tek dolaze. Da bi ta budućnost bila "svjetlija" nama je potreban visok nivo opšte kulture, a u skladu sa njim identičnost takvog nivoa pravne i političke kulture. Tako posmatrano za Srbiju bi bilo dobro rješenje uvođenje kancelarskog modela parlamentarizma. Nažalost, Srbija još uvijek boluje od hroničnog nedostatka odgovornih stranaka, odnosno "glavešina" koje ih vode. To bi značilo da je potrebna promjena izvornog sistema ili u modelovanju dosadašnjeg, proporcionalnog Dontovog recepta, sa povećanim cenzusom za ulazak u Parlament, što bi neminovno ishodilo ukрупnjavanje stranačke scene i stvaranje dvije do tri velike stranke po uzoru na njemački stranački mozaik. Vlade bi, svakako, bile stabilnije, a kancelar, koji je ujedno i vođa najjače stranke, zavisao samo od nje ili, eventualno, još jedne stranke koalicije. Posredan izbor predsjednika, u parlamentu sa pojačanom većinom naspram one parlamentarne, bio bi dobro rješenje u situaciji već pominjanog visokodosegnutog nivoa političke kulture. Čini mi se da se u Srbiji to još dugo neće desiti i da se ponovo može dogoditi momenat ustavnih pravnikar – a to je pisanje novog najvišeg opšteg pravnog akta. Druga alternativa je proširivanje ovlašćenja predsjednika Republike i stvaranje stvarne diarhije u egzekutivi. Od sadašnjih pretežno protokolarnih ovlašćenja šefa države on bi se načinio aktivnim elementom izvršne vlasti i funkcionalno mnogo više povezanim sa Vladom. Time bi dobili dvije djelatne glave u onda suštinski bicefalnoj egzekutivi. I kao što se jedan finski ustavni pravnik pita: "Neka moć bude kod lidera, ali ko je lider?", to bi upravo bila situacija u slučaju zvanom Srbija. Kako je naša politička kultura još u "dječjim pelenama", jer vlast nije spremna kada se do vlasti dođe da se dijeli, to bi se upravo desilo poslije prvog izbornog ciklusa poslije kojeg bi predsjednik Republike i premijer poticali iz suprotnih političkih tabora, a kod oba glavna djelatnika izvršne grane vlasti skoncentrisana zamašna ovlašćenja. Kohabitacija na primjeru Srbije ne bi bila politički korektna, kao što je na primer bila u Francuskoj (1993-1995) na relaciji predsjednik Fransoa Miteran – prvi ministar Eduar Baladir. Iako se u nekim zemljama polupredsjednički institucionalni model pokazao kao plodotvoran za rješavanje institucionalnih kriza, u Srbiji on bi bio plodotvoran samo u suprotnom smjeru – za njihovo enormno bujanje. Šta nam, stoga, u ustavnom nomotvorstvu valja činiti? U pogledu ovlašćenja predsjednika Republike i dileme oko neposrednog, odnosno posrednog izbora, tu skoro ništa od sadašnjeg institucionalnog modela ne treba mijenjati. Ustav Srbije iz 2006. godine, kada se postavi pitanje ko je prva glava izvršne vlasti kristalno je jasan: predsjednik Vlade. Da bi ustavno-politička praksa bila upodobljena konstitucionalnoj normi, potrebno je, prije svega i iznad svega, samo poštovanje Ustava, a

onda neće biti toliko dilema oko izbora šefa države. U dobro uređenoj ustavnoj zgradi, u kojoj glavni politički činioci imaju razvijenu kulturu odgovornosti prema najvišem opštem pravnom aktu posmatrajući ga kao svetinju, svako radi svoj posao: premijer zajedno sa Vladom kreira u srpskom institucionalnom modelu najveći broj pitanja spoljnje i unutrašnje politike, a predsjednik sa protokolarnim ovlašćenjima je istinski predsjednik svih građana, momentom izbora nadstranački opredijeljen i istinski simbol nacionalnog jedinstva.

Literatura

Basta-Flajner, L., Đerić, V., Pajvančić, M., Popović, D., Radović, Z., i Samardžić, S. (2002). Predlog za novi Ustav Srbije. *Pravni život, 12/2002.*

Čavoški, K. (1995). *Ustav kao jemstvo slobode, Institut za filozofiju i društvenu teoriju.* Beograd: Filip Višnjić.

Demokratska stranka Srbije (2002). Osnovna načela za novi Ustav Republike Srbije, *Pravni život, 12/2002.*

Dmičić, M. i Pilipović, M. (2013). Uloga Ustavnog suda u postupcima optužbe protiv najviših državnih funkcionera, *NBP – žurnal za kriminalistiku i pravo, br.3/2013.*

Đorđević, S. (2002). *O novom ustavu Srbije.* Kraljevo: Doroteus.

Đorđević, S. (2009). *O Mitrovdanskom ustavu.* Kragujevac: Pravni fakultet u Kragujevcu.

Đorđević, S. Inkompatibilitet funkcije predsednika Republike Srbije od 2012. godine. *Glasnik prava, god. III, 1/2012.*

Đorđević, S. i Matić, D. (2015). *Ustav i procedure.* Kragujevac: Pravni fakultet u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke.

Jovanović, P. (2007). Ustavno – pravni položaj predsednika Republike Srbije u komparativnoj perspektivi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2007.*

Marković, R. (2010). Odgovornost predsednika Republike – prema ustavima Republike Srbije od 1990. i 2006. godine, u: Fira, A., Marković, R. (ured.). *Dva veka srpske ustavnosti,* Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Marković, R. (2015). *Ustavno pravo.* Beograd: Pravni fakultet u Beogradu, Dosije studio.

Milosavljević, B. (2012). Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije, *Pravni zapisi, god. III, 1/2012.*

Orlović, S. (2008). *Načelo podele vlasti u ustavnom sistemu Srbije.* Beograd: Pravni fakultet u Beogradu.

Orlović, S. (2013). *Vladavina ustava ili ustavnog sudstva.* Novi Sad: Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost.

Orlović, S. (2013). Ustavni položaj predsednika Mađarske i predsednika Srbije. *Tematski zbornik "Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom*

Evropske unije", Novi Sad: Pravni fakultet u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost.

Pejić, I. (1996). Politička odgovornost predsednika republike, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, XXXVI-XXXVII*.

Živković, M. i Simović, D. (2008). *Ustavno pravo*, Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.

Stefanovski, M. (2011). Nepostojanje ministarskog premapotpisa u Ustavu Srbije od 2006. godine, u: Lilić, S. (ured.). *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Zbornik radova, Knjiga 1, Beograd: Pravni fakultet u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje.

Stojanović, D. (2013). *Ustavno pravo*, Niš: Sven.

Vasović, V. (2007). *Savremene demokratije II*, Beograd: Službeni glasnik.

Zakon o izboru predsednika Republike – ZPR, "Službeni glasnik RS", br.111/2007 i 104/2009.

Zakon o Ustavnom sudu – ZUS, "Službeni glasnik RS", br.109/2007.

THE INSTITUTION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF SERBIA

PhD Milan RAPAJIĆ*

Abstract: After 11 years since the adoption of the Serbian Constitution, this work is dedicated to the constitutional position of one of the central authorities in Serbia - the President of the Republic. An emphasis was placed on the analysis of constitutional norms that were dedicated to the position of the head of state in the Serbian constitutional building. Taking into account this fact, the author points out that the Serbian president is constitutionally modeled as the classic parliamentary head of state, with an added enhanced legitimacy that derives from direct elections. The author concludes that regardless of the proposals that are aimed at strengthening the role of the head of state and thus extending his powers, it is best to keep the current constitutional solution. And if the presidentialisation of the presidential function is currently on the political scene, this is not an argument for changing the Constitution.

Key words: President of the Republic of Serbia, organization of executive power, legal nature,...

* Faculty of Law, University of Kragujevac, e-mail: mrapajic@jura.kg.ac.rs