

Др Срђан Ђорђевић\*

УДК: 342.4

Примљено: 30.05.2012.

Изворни научни чланак

**ИНКОМПАТИБИЛИТЕТ ФУНКЦИЈЕ ПРЕДСЕДНИКА  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
ОД 2012. ГОДИНЕ**

*Након председничких избора 2012. године у Србији, могуће је поново актуелизовати проблем уставног принципа инкомпатибилитета функције шефа државе, с обзиром да је новоизабрани председник Републике поднео оставку на функцију председника политичке партије, али и на чланство у политичкој партији. Имајући у виду праксу понашања лица која су вршила функцију председника државе у Србији од 1990. до 2012. године, отвара се питање тумачења уставне норме о неспојивости функције председника Републике са другим јавним функцијама.*

*Кључне речи: инкомпатибилитет, председник Републике Србије, устав, јавна функција, председник политичке партије.*

I

Да Томислав Николић, четврти по реду<sup>1</sup> председник Републике Србије, није поднео оставку на чланство у политичкој партији на чијем је челу био до избора за шефа државе,<sup>2</sup> вероватно би било излишно писати рад са предметном тематиком. Међутим, 2012. године у Србији се десио интересантан политички преседан, који је изнова осветлио институт инкомпатибилитета функције шефа државе у уставном систему. Тиме је истовремено још једном потврђен утицај

---

\* Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

<sup>1</sup> Слободан Милошевић (1990-1997); Милан Милутиновић (1997-2002); Борис Тадић (2004-2012).

<sup>2</sup> Оставку на функцију председника Српске напредне странке, али и на чланство у овој странци, Томислав Николић је поднео 24. маја 2012, одмах по проглашењу коначних резултата председничких избора.

богатог политичког живота на функционисање уставних институција, али и на недовршеност процеса тумачења уставних норми, што сам намеран показати и кроз садржину овог рада.

И пре него што ће бити изнето стање важећег уставног правила, којим се регулише назначено питање, претходно ће бити презентирана путања овог института инкомпатибилитета функције шефа државе, почев од 1990. године. Јер, то је година доношења првог српског Устава којим је конституисан вишепартијски политички систем са републиканским обликом владавине, али је истовремено и почетак новог периода у развоју српске уставности, обележеног кроз егзистенцију два устава (1990, 2006). Оно што је од значаја приметити јесте чињеница истоветности уставне формуле о неспојивости истовременог обављања функције председника Републике са другим јавним или професионалним функцијама.<sup>3</sup> Управо таква ситуација идентитета текстуалног исказа диспозиције уставне норме у два различита устава ми и даје за право да евидентирам црту континуитета, чему треба додати и чињеницу да у овим уставима нису конструисане битно различите концепције система организације државне власти. Наравно, при томе остајем свестан формалних специфичности, којима се обележавају наведени уставни системи, баш као што је упутно трагати и за разликама, које носе са собом примене решења истих устава у различитим ситуацијама и периодима.

## II

Већ од првог тренутка примене Устава Републике Србије из 1990. године, у уставној теорији и политичкој јавности је актуелизована провокација на тему смисла значења уставне одредбе чл. 86. ст. 7. Устава о неспојивости функције председника Републике Србије и шефа политичке партије. Проблематизовано је питање ове неспојивости и због недовољне демократичности политичког система, који се у периоду владавине Слободана Милошевића може квалификовати као лични режим, а "у бројним покушајима одређивања карактера режима у Србији током деведесетих година двадесетог века, могле су се запазити различите

---

<sup>3</sup> Одредбе чл. 86. ст. 7. Устава РС из 1990. и чл. 115. Устава РС из 2006. садрже истоветне формулације:

"Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност".

квалификације - од тоталитаризма, диктатуре и султанизма, до ауторитаризма."<sup>4</sup> Као израз одсуства политичке културе у понашању председника Републике, навођено је управо кршење одредбе чл. 86. ст. 7. Устава Републике Србије. Тако је манир истовременог обављања функције председника државе и политичке партије представљао сигуран индикатор повреде устава, те је његова листа неуставности тиме додатно проширивана. Готово да су били ретки делови стручне јавности који нису имали мишљење о томе да је Уставом прописана изричита забрана за једно лице да може бити и шеф државе и шеф политичке партије. Издвајали су се они који су, или били у апологетској функцији ондашњег режима, или су заиста мислили супротно, али је остало запажено неистицање аргументације којом би се оправдавала тврдња да једно лице може истовремено бити председник и државе и партије.

Критике на рачун противуставног понашања Слободана Милошевића су додатно биле инспирисане и свежим памћењем монопартијске симбиозе државне и партијске власти из комунистичке ере српске уставности.<sup>5</sup> Вероватно као последица притиска стручне јавности и политичке опозиције, у Србији је у једном периоду био осмишљен и институт "замрзавања" лидерске функције Слободана Милошевића у политичкој партији. Чини се да је на овај потез најинвентивније својевремено одреаговао К. Чавошки,<sup>6</sup> провокацијом о томе да ли се уопште може замрзавати функција председника Републике Србије. "...А потом је прихваћен став да се *новим* потпуно произвољним тумачењем може отклонити изричита уставна забрана тако што ће Слободан Милошевић најпре бити изабран за председника СПС-а, а потом ће ту своју "другу јавну функцију" једноставно *замрзнути*. Једино није речено у којем ће замрзивачу бити извршено то дубоко замрзавање. Тако је дрском ујдурмом, достојном Луција Вителија, решен један тежак *правни* проблем: прво је избором Слободан Милошевића за председника СПС-а повређен Устав, а потом је та повреда отклоњена дубоким замрзавањем".<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> С. Орловић, Политички живот Србије између партократије и демократије, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 42.

<sup>5</sup> "...али се обриси партијске државе препознатљиво рефлектују и кроз саму институцију председника Републике - непоштовањем уставне одредбе о неспојивости ове функције са другим јавним или професионалним, дакле, и партијским функцијама".- С. Ђорђевић, Председник Републике Србије, Српска реч, Београд, 1998, стр. 134.

<sup>6</sup> Београдски професор права, који је био сматран једним од озбиљнијих критичара недемократског режима Слободана Милошевића, а након његовог изручења Хашком трибуналу, постао је један од његових виђенијих "бранилаца".

<sup>7</sup> К. Чавошки, Устав као јемство слободе, Филип Вишњић, Београд, 1995, стр. 141.

Други по редоследу председник Републике Србије, Милан Милутиновић, није био председник партије, али је зато био у њеном руководству. Но, како је представљао "безличну фигуру у систему односа јавне власти",<sup>8</sup> промакла је општа стручна упитаност о (не)спојивости председничке функције Србије са чланством у органима политичке партије или са самим чланством у политичкој партији; као да је одговор на ово питање остао отворен до неке нове прилике из политичке праксе функционисања уставних институција.

2004. године за председника државе изабран је Борис Тадић, председник Демократске странке, који је ову функцију обављао у једном непуном мандату под окриљем Устава из 1990. године и у једном непуном мандату сходно режиму Устава из 2006. године. У оба мандатна периода, без обзира на чињеницу истог решења о инкомпатибилитету председничке функције кроз два различита устава, Борис Тадић је истовремено обављао и дужност председника политичке партије.

Принцип инкомпатибилитета функције председника државе са другим функцијама представља стандард савремене уставне државе, па се са овим принципом сусрећемо у готово свим европским државама. И формулације у уставним текстовима којима се исказују правила о неспојивости председничке функције су доста сличне, а разлике се тичу, првенствено, нивоа општости израза који се у њима користе. Односно, приметно је да се, рецимо, инкомпатибилитет формулише кроз забрану обављања било које друге службе, осим председничке. Такав је случај, на пример, у италијанском уставном моделу,<sup>9</sup> у оквиру кога се запажа општа формулација о инкомпатибилитету функције шефа државе у односу према другој служби.<sup>10</sup> Слично томе, одредбом чл 105. Устава Републике Словеније је прописан инкомпатибилитет функције шефа државе кроз формулацију општег типа о неспојивости са обављањем друге јавне функције или професије, тј. професионалне делатности. У словеначкој уставно-правној теорији се истиче потпора оваквом решењу кроз аргумент о прихватљивости принципа инкомпатибилитета због ауторитета шефа државе и потребе да буде независан у вршењу своје функције.<sup>11</sup> И у уставном решењу Црне Горе ћемо наићи на општи исказ забране обављања друге јавне функције, када је у питању неспојивост

---

<sup>8</sup> С. Ђорђевић, исто. стр. 6.

<sup>9</sup> G. Iadecola, *Diritto costituzionale italiano ed europeo*, terza edizione, Laurus Robuffo, Roma, 1997, стр. 124.

<sup>10</sup> Одредба чл. 84. ст. 2. Устава Републике Италије

функције председника Републике.<sup>12</sup> Основним законом Савезне Републике Немачке је прописана неспојивост функције савезног председника са чланством у влади или законодавном телу савезне државе или покрајине, што је одраз уставног регулисања односа између извршне и законодавне власти. Међутим, за наше предметно интересовање је од већег значаја одредба немачког устава, којом је формулисано да савезни председник "не сме обављати ниједну другу плаћену функцију, самосталну делатност или професију, нити сме припадати руководству нити надзорном одбору профитно оријентисаног предузећа".<sup>13</sup>

Када је у питању наше интересовање за однос између државе и партије кроз призму председника Републике потребно је указати да има и таквих уставних решења којима се изричито забрањује шефу државе обављање партијске функције. Али, и у оквиру уставног прецизирања неспојивости функције шефа државе у односу према политичкој партији, могу се евидентирати два приступа. Једну групу чине уставни који се прописује да председник Републике не може бити члан органа политичке партије,<sup>14</sup> а другу уставни са изричитом забраном и самог чланства у политичкој партији.<sup>15</sup>

Из представљеног компаративног приказа могу се извући и одређени закључци од значаја за обраду инкомпатибилитета функције председника Републике Србије, што може послужити и као додатни аргумент у прилог тврдњи о постојању неспојивости функције председника државе и политичке партије, и то у смислу "компарацијске методе" тумачења устава.<sup>16</sup>

### III

---

<sup>11</sup> Komentar Ustave Republike Slovenije, urednik Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, str. 832.

<sup>12</sup> Одредба чл. 97. ст. 5. Устава Црне Горе.

<sup>13</sup> Одредба чл. 55. ст. 2. немачког Устава.- Основни закон (устав) Савезне Републике Немачке, превела З. Томић, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр. 36.

<sup>14</sup> Чл. 95. бугарског и чл. 83. ст. 1. македонског устава.

<sup>15</sup> Тако се могу, на пример, евидентирати одредбе албанског, румунског, хрватског устава, којима је принцип инкомпатибилитета функције шефа државе утврђен у односу на јавну функцију, али и у односу на чланство у странци. Ова прецизирања могу ићи до те мере се експлицитно пропише правило о обавези председника државе да, након избора, поднесе оставку на чланство у политичкој странци и о томе обавести законодавну власт, како је то прописано одредбом чл. 96. Устава Републике Хрватске.

<sup>16</sup> "Петер Хаберле је аргументовано представио очекивани правац у којем би требало да се крећу процеси тумачења у систему међусобне „комуникације“ устава, који су способни да граде уставне државе".- С. Ђорђевић, Уставно решење посланичког мандата у Србији, Гласник права, година И, број 1, Правни факултет, Крагујевац, 2010.

Након хронолошке презентације досадашње примене уставног правила о неспојивости функције шефа државе са функцијом председника политичке партије, стижемо и до другачијег разумевања овог проблема, захваљујући потезу актуелног председника Србије, Томислава Николића. Поводом његовог подношења оставке на место председника политичке партије, али и на чланство у политичкој партији остаће интересантно пројектовати последице оваквог његовог чина. Односно, тек ће будућа пракса понашања шефова држава у Србији показати да ли је оставка Томислава Николића на партијски ангажман усамљен случај или преседан из кога ће настати уставно правило. Уколико дође до ове друге могућности, то би онда могао представљати пример формирања уставног обичаја са интересантним садржајем. Наравно, оставка Томислава Николића није противуставно понашање шефа државе, већ баца ново светло на право значење одредбе чл. 115. Устава. По досадашњем схватању овог правила у односу према партијској функцији, ова уставна одредба садржи овлашћујућу диспозицију алтернативног типа. Моје становиште је другачије: одредба чл. 115. Устава садржи диспозицију исказану забрањујућим типом језичког исказа уз одсуство права на алтернативу субјекта коме је правило упућено. Својим понашањем, Томислав Николић је очигледно схватио значење односне уставне норме на начин који је, по мом суду, уставно зрелији.

Треба истаћи да је принцип инкомпатибилитета функције шефа државе последица потребе за аутономијом државе у односу на политичку партију у мери онемогућавања да држава постане партијска, а државни апарат - партијски апарат. У случају званом „Србија“ дешава се сасвим обрнута ситуација која је једним делом рецидив прошлих, једнопартијских времена. Уставном одредбом чл. 115. нормира се питање инкомпатибилитета функције шефа државе са обављањем неке друге функције јавног карактера или неке професионалне делатности. Њена основна сврха је спречавање злоупотребе председничког положаја на основу могућег утицаја на неку другу јавну функцију, значајну за државно-политички живот Републике. Истовремено, тиме се обезбеђује и кредибилитет независности институције шефа државе у односу на друге органе и организације. Како је већ наглашено, и важећи Устав и Устав Србије од 1990. године садрже идентичну одредбу о инкомпатибилитету функције шефа државе. У пракси примене старог Устава, али и новог, наведена уставна одредба је на истоветан начин тумачена и примењивана од стране лица која су обављала функцију председника Републике у

режиму претходног уставног периода и у првом периоду режима позитивног Устава, да би ову праксу прекинуо шеф државе изабран 2012. године. Објективан приступ постављеном проблему налаже уважавање принципијелног става о уставној недопуштености истовременог "шефовања" и државом и партијом, без обзира да ли је реч о владајућој, опозиционој или партији уопште.<sup>17</sup> "Доприносећи да се јавне функције врше у општем интересу, овај принцип додатно је јемство и битан услов: а) самосталности и независности носилаца јавних функција у обављању својих дужности; б) непристрасности у обављању функције; в) ефикасног и одговорног обављања функције".<sup>18</sup> (Треба напоменути да постоји опште разумевање принципа инкомпатибилитета у уставном поретку Србије, с тим што овај принцип нема исто значење у случају председника Републике и председника Владе).<sup>19</sup>

Питање инкомпатибилитета функције шефа државе се поставља као спорно због особености улоге ове институције у јавном животу државе, при чему треба имати у виду и различитост њеног позиционирања у зависности од усвојеног модела организације власти. Уколико се пође од претпоставке да је главни аргумент принципа неспојивости онемогућавање партијске државе, онда ће опасност партократије по овом основу бити израженија у системима власти у којима је израженија улога шефа државе (мешовити и председнички системи власти). Стога би и разумевање назначеног принципа зависило у формално-правном смислу и од концепта организације власти, а фактички од реалне

---

<sup>17</sup> М. Бузацић, Неколико релевантних напомена у вези са статусом и овлашћењима председника република, Југословенско удружење за уставно право, Мала библиотека, 3, Статус и овлашћења председника републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе, стр. 78.

<sup>18</sup> Б. Ненадић, Инкомпатибилност функције судије уставног суда са другим функцијама и делатностима, Уставни суд Србије - у сусрет новом уставу, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2003, стр. 177

<sup>19</sup> У примени и важности принципа неспојивости функција шефа државе и шефа владе са партијским лидерством постоји разлика. По самој уставној логици и теоријском одређењу, председник Републике, осим што представља државу, изражава и њено јединство. Елемент јединства државе подразумева, између осталог, и свеукупност грађанског тела у државној заједници; председник Републике са израженим елементом партијског руковођења, осим што је мање способан да доприноси изградњи правне државе, неће бити у прилици да одговори захтеву једнаког односа према свим грађанима. Уосталом, он је непосредно изабран и сматра се председником свих грађана, а што иначе председнички кандидати неретко и обећавају у кампањама. Наравно, нема сумње да и председник Владе персонализује ефективни део извршне власти свих грађана. Али, у избору и функционисању владе, доминантно је присуство политичких странака. Након непосредног избора парламентарног сазива, политичке партије су једине које поседују моћ креирања политике преко владе и премијера, о чему се и постиже својеврстан међупартијски споразум. Карактер и природа институције владе и њеног председника тежиште расправе о неспојивости функција померају ка оним функцијама које могу бити извор злоупотребе овлашћења владе и њених ресурса, а то су оне функције које могу донети неоправдану материјалну добит по основу сукоба интереса.

политичке моћи којом располаже личност која врши функцију председника државе. Зато и вреди истаћи да сензуалност према демократском поимању уставног положаја шефа државе потребује заузимање објективног става у односу према проблему инкомпатибилитета функције ове институције, а полазећи од суштине нормативних исказа којима се регулише предметно питање.

Из тих разлога и разумевање исказа из одредбе чл. 115. Устава Србије захтева да се узму у обзир релевантне методе тумачења, како би се у крајњем исходу прецизно утврдило право значење те одредбе. Језичким третирањем обележене уставне одредбе неспорно је да се наилази на забрањујући тип језичког исказа диспозиције уставно-правне норме ("не може" је тај идентификовани језички израз у одредби чл. 115. Устава Србије). Међутим, као мисаони објекат који треба прецизирати у смислу утврђивања његовог недвосмисленог значења јесте израз "јавна функција". ("Професионална делатност" као део исказа ове диспозиције свакако да није подобна да буде предмет разматрања које се чини поводом партијског ангажмана шефа државе).

Тек када се утврди право значење "јавне функције" у смислу Устава Републике Србије, и то у контексту партијског ангажмана шефа државе, можемо бити задовољни резултатима наших мисаоних операција.

На уставној равни, јавна функција у вези са шефом државе има исто значење од 1990. године, без обзира на извршену уставну промену 2006. Неслучајно је већ истакнуто да и површан језичко-логички поглед открива да је "митровдански" уставотворац био свестан начина на који је исто питање регулисано претходним Уставом из 1990. године, те није нашао за сходно да га другачије уреди, чак ни у језичко-стилским финесама. Тиме је и додатно тумаче чврсто везао за једнозначно разумевање друге јавне функције у односу према функцији шефа државе, односно, заточио нас је да имамо исти онакав тумачећи став према одредби чл 115. Устава из 2006, какав смо имали и према одредби чл. 86. ст. 7. Устава из 1990. године. Другачије резонување тим поводом било би непринципијелно и уставно сумњиво, чиме би се изгубила нужна линија објективности, што је предуслов научне истине. Тим поводом бих подсетио на рани став који се може евидентирати у домаћој уставно-правној литератури непосредно након доношења Устава 1990. године: "Инкомпатибилност функције

шефа државе и других јавних или професионалних функција, односно делатности односи се и на функције у политичкој партији, али не на само чланство у њој".<sup>20</sup>

Проверавање значења појма "јавна функција" има за свој циљ утврђивање да ли је „партијска функција“ логички подобна да се подведе под појам „јавне функције“, а у смислу забране њеног обављања од стране председника Републике. Зато би методолошки било исправно претходно опредељење према улози политичких партија у друштву, односно, у државном животу. Након спознаје ове опште партијске функције биће приступачније разумевање и инкомпатибилитета функције шефа државе у односу према обављању одређених дужности унутар политичких партија.

Познато је да политичке партије у друштвеној теорији не трпе само подршку, већ и негативне критике. Са становишта нашег интереса исказаног кроз насловљену тему, значајно је евидентирати неке од аргумената који се износе на рачун политичких партија. Међу њима се истиче да овај модел политичке организованости друштва није способан да изрази општу вољу, јер је руковођен парцијалним интересима, те је активан фактор конфликтности у друштву. Затим, политичке партије воде својеврсном партијском фундаментализму, спречавајући решавање друштвених проблема, што је одраз партократије друштва и државе. Такође, унутрашња партијска организација је уобичајено ауторитарна, што се опет може сматрати проблемом на рачун њихове друштвене оправданости. Наравно да листа примедби и критика политичких партија тиме није коначна, али су маркиране неке од најупечатљивијих.<sup>21</sup> Осим тога, "треба имати у виду да су партије највећим делом екстрауставне категорије и да партијска супституција државе значи ослобађање политичких управљача од многих уставних ограничења. Зато се у новије време и у најразвијенијим западним земљама поставља велики проблем адекватног уређивања односа између државе и партије, односно партијског комплекса".<sup>22</sup> О значају тог проблема сведочи и чињеница изражене осетљивости на односе између државних органа и политичких партија, па се може

---

<sup>20</sup> Д. Стојановић, Устав и политичко законодавство Републике Србије, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, 1991, стр. 92.

<sup>21</sup> Више о томе видети: В. Васовић, Савремен демократије, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 114. и даље.

<sup>22</sup> В. Васовић, исто, стр. 120.

евидентирати и пажња која се посвећује овим односима у западно-европском правном поретку поводом избора и кампање која се тада води.<sup>23</sup>

Свакако да се политичке партије не смеју искључиво негативно контекстуирати, али нам примедбе на њихов рачун могу бити од помоћи за разумевање опасности које оне могу носити са собом, посебно имајући у виду да су оне, како се зна истаћи, "онај сигуран пут којим се долази на државне функције", а једна од важних државних функција је и функција шефа државе. Примаран уставни задатак председника Републике Србије (што је, готово без изузетка, и стандардна формула шефа држава на овим просторима) јесте да изражава државно јединство представљајући Србију у земљи и иностранству, али и приликом реализације целокупне надлежности. Изражавање државног јединства спада у ред традиционално-класичних и репрезентативно-церемонијалних функција председника Србије, чиме он представља симбол државног јединства. Уколико се у понашању шефа државе идентификује правоверно изражавање државног јединства, то је истовремено и симболички индикатор о степену хармонизованости односа међу главним актерима политичког живота. И обрнуто, партијска острашћеност председника Републике у обављању његових функција је показатељ високог степена конфликтности у друштвено-политичким односима унутар државе.

На такав начин би требало размишљати и о инкомпатибилитету функције председника Републике са функцијом у политичкој партији, јер би то значило онемогућавање пуног капацитета државног јединства. Зато је принцип инкомпатибилитета средство у функцији спречавања злоупотребе институције председника Републике у парцијалне, партијске сврхе, те се њиме умањују опасности од ризика продирања оних већ назначених негативних елемената политичке партије у државни живот. Чин подношења оставке Томислава Николића на место председника партије, али и на чланство у њој, формално-правно посматрано, представља демократски искорак. Пракса нам тек предстоји, те вреди сачекати како би се дала пуна оцена овог потеза. Међутим, већ сада би се

---

<sup>23</sup> Илустрације ради, наводим извод из одлуке немачког Савезног уставног суда: "Pravo političkih partija na jednakost u šansama je povrijeđeno kada državni organi, kao takvi, preko političkih partija djeluju u korist ili na štetu jedne političke partije ili je reklamiraju u izbornoj kampanji", a ovakva odluka je, između ostalog, obrazložena principijelnim stavom da se u izbornom aktu mora izvršiti obrazovanje volje od naroda prema državnim organima, a ne obrnuto, od državnih organa prema narodu.- Iz presude Saveznog ustavnog suda Nemačke BVerfGE 44, 125. Objavljeno u: Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda, Konrad Adenauer Stiftung, Skoplje, 2009, str. 532-533.

могло рећи да је то снажна порука која би могла да остави утисак на колективну психологију у друштву.

Тумачење одредбе чл. 115. Устава у смислу забране за председника Србије да може бити и шеф партије би требало благотворно да делује на умиривање политичких односа међу супротстављеним партијама и на виши степен интеграције и кохезије друштва. Позиционирање председника Републике у смислу надпартијског арбитра посебно долази до изражаја у кризним ситуацијама када је неопходна чвршћа кохезија. Осим тога, случајеве кохабитације је једноставније ставити у функцију друштвеног прогреса, него када је кохабитација извор сукоба и криза унутар државне власти. Идући истом идејно-мисаоном линијом, потребно је указати и на једно значајно овлашћење председника Републике Србије, при чијој реализацији није свеједно да ли је шеф државе ослобођен партијског интереса или није. Ради се о саставу Уставног суда, с обзиром на његову улогу у креирању једног броја судија тог Суда. Уважавајући битност што је могуће непристраснијег персоналног састава уставно-судске власти, може се рећи да назначено овлашћење председника Републике и представља још један снажан аргумент у прилог квалитетног тумачења принципа инкомпатибилитета функције шефа државе у односу према његовом партијском ангажману.

## ЗАКЉУЧАК

Анализирајући стање уставног регулисања инкомпатибилитета функције председника државе у европским земљама, потврђује се компаративни утисак о различитим моделима нормирања овог питања. Или се то чини општим формулацијама или се прецизира забрана за шефа државе чланства у органима политичке партије или самог чланства у политичкој партији. Када је реч о уставним формулацијама са прецизирајућим исказима свакако да немамо проблем са њиховим разумевањем. Међутим, остаје проблем тумачења оних уставних одредби које садрже језичке исказе општег типа, односно, да ли и ангажман шефа државе у политичкој партији потпада под забрану која извире из принципа инкомпатибилитета; тој групи устава, очито припада и Устав Србије. Зато би нам, вероватно, требало бити интересантно идентификовати праксу примене таквих уставних норми, односно, праксу уставно-политичког понашања шефова ових

држава и реаговање правног поретка тим поводом. С друге стране, треба имати у виду и чињеницу постојања држава са изричитом уставном забраном партијског ангажмана председника државе.

Коначно, приводећи крају анализу проблема истакнутог предметним насловом овог рада, истичем још пар закључних запажања.

Архива егзистенције одредбе уставне норме Србије о неспојивости функције председника Републике према политичкој партији карактерише се њеном догматско-нормативном монолитношћу, с обзиром на идентитет текстуалног исказа посматраног правила кроз два различита устава. Таква је ситуација била и са применом уставне норме о неспојивости функције шефа државе са партијским ангажманом све до 2012. године, када је Томислав Николић, непосредно након избора за председника Србије, поднео оставку на чланство у политичкој партији, а не само на место председника политичке партије.

Поменуто уставно правило је формулисано типом општег језичког исказа о неспојивости функције председника Републике са другим јавним функцијама, тако да је остао као задатак да се утврди ниво екстензивности израза "јавна функција". Односно, да ли под "јавном функцијом", у смислу одредбе чл. 115. Устава Србије, треба подразумевати и партијску функцију (председник партије, члан органа партије, члан партије). Уколико је одговор негативан, то би значило да у понашању претходне тројице председника Србије нема противуставности, а да је оставка председника Николића лични политички чин којим је повукао потез на који није Уставом обавезан. Уколико се, пак, одредба чл. 115. Устава Србије протумачи тако да "јавна функција" има значење, између осталог, и партијске функције, онда је понашање Томислава Николића као шефа државе – уставно, за разлику од понашања претходне тројице председника – Милошевића, Милутиновића и Тадића, које је било противуставно. Овакав закључак се намеће као резултат теоријске и искуствене опсервације института инкомпатибилитета функције председника Републике Србије, чему нам помажу и компаративна сазнања. Становиште које износим у овом раду сам и раније заступао,<sup>24</sup> што ми даје кредибилно академско право да га се држим и даље.

---

<sup>24</sup> С. Ђорђевић, Председник Републике Србије, Српска реч, Београд, 1998; С. Ђорђевић, Председник Републике Србије и злоупотреба устава и уставности, Правна ријеч, Удружења правника Републике Српске, Бања Лука, 2004, С. Ђорђевић, О митровданском уставу, друго измењено и допуњено издање, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010.

Наравно, строго и стриктно уставно-формално посматрано, противуставност понашања председника Републике се састоји кроз утврђену повреду диспозиције уставне норме, што представља истовремени основ за покретање института одговорности. У режиму Устава из 1990. године, одговорност шефа државе је била теже утврдива због компликоване процедуре опозива која је одговорност фактички претакала у неодговорност (на мане те процедуре је већ довољно указивано у уставној књижевности). Решења о одговорности председника Републике у данас важећем Уставу су другачија, али ништа мање тешко остварива, имајући у виду тражену двотрећинску већину у Народној скупштини, чему претходи и одлука Уставног суда о утврђивању повреде Устава. Стога се оправдано може поставити питање морално-политичких капацитета шефа државе који је истовремено шеф партије (члан њеног руководства, органа или само члан) да неутрално, неострашћено и принципијелно не води рачуна о парцијалним персоналним прохтевима политичке партије.

С друге стране, треба имати у виду да се налазимо на веома осетљивом терену блиских сусретаја устава и политике, правне форме и политичке суштине. Флуидност политичких збивања неретко претиче моћ формалних уставних правила, па је врло тешко очекивати олако одрицање шефа државе од интереса оне политичке партије чији је био „дојучерашњи“ председник, на пример. "Проблем би могао бити закомпликован, уколико би се председник државе формално одрекао функције председника политичке партије, али би наставио да својим понашањем делује као да је председник политичке партије. У том случају, формално-правно и на први поглед посматрано, такав шеф државе поштује уставно правило о инкомпатибилитету своје функције. Али, и тада би се, анализом понашања шефа државе, могао извести закључак о неуставности понашања, посебно када се оно доведе у везу са одредбом о смислу саме уставне функције ове институције, а то је да изражава државно јединство".<sup>25</sup> Све ове чињенице би требало имати у виду и поводом конкретног разлога који је и био подстицај да настане овај рад.

Но, исходишне резултате овог значајног догађаја у уставно-политичкој стварности Србије треба посматрати двојако. Првим приступом ће се бавити политиколози и социолози (и, вероватно, неизбежни политички аналитичари).

---

<sup>25</sup> С. Ђорђевић, Ј. Топлак, Догматске глосе о косовском уставу, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Крагујевцу, Правни факултет, Крагујевац, 2012, стр. 85.

Другом приступу место је у уставно-правној науци, која мора заузимати објективне ставове, те сматрам да је право значење правила из диспозиције садржане у одредби чл. 115. Устава Србије да је председнику Републике забрањено да истовремено обавља и функцију председника политичке партије или функцију члана органа политичке партије или члана политичке партије. Супротно понашање председника Републике у односу на ово тумачење је противно Уставу, без обзира да ли је одговорност тим поводом утврђивана или није; без обзира да ли је покренут поступак тим поводом или није. Питање покретања опозива због одговорности настале као резултат повреде Устава припада позитивно-правној пракси,<sup>26</sup> што не омета уставну теорију да се објективно опредељује према одређеним питањима и проблемима, као што је правно тумачење принципа инкомпатибилитета функције шефа државе. Коначно, да би у процесу тумачења назначене диспозиције уставне норме превладао став о томе да право значење "јавне функције" из ове одредбе обухвата и партијски ангажман председника Републике, биће неопходно да се у понашању наредних председника државе то потврди њиховим напуштањем партијских функција. У супротном, сматрам да би било неопходно нормативно редефинисати садржај принципа инкомпатибилитета функције председника Републике у односу према његовом партијском ангажману, и ти кроз процес уставне ревизије.

---

<sup>26</sup> О компаративним уставним решењима одговорности шефа државе препоручујем: М. Пајванчић, Функције уставног суда у утврђивању кривице шефа државе у уставима земаља у транзицији, У сусрет новом уставу Србије, Уставни суд Србије, Београд, 2004, стр. 121-135.

**Srdan Đorđević, Ph.D.**

**THE INCOMPATIBILITY OF OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE  
REPUBLIC OF SERBIA FROM 2012**

**Summary**

*After the presidential election of 2012 in Serbia, it is again possible to actualize the issue of the constitutional principle of incompatibility of function of head of state, as the newly elected President of the Republic resigned as president of a political party, and also as a member in a same political party. Given the practical behavior of persons who served as president of Serbia since 1990 to 2012, the question of interpretation of constitutional norms on the incompatibility of office of the President of the Republic with other public functions, becomes open.*

**Keywords:** *incompatibility, the President of the Republic of Serbia, the constitution, public office, the president of a political party*