

Др Јелена Вучковић*

Прегледни научни рад
УДК: 342.511(497.11)

УСТАВНА РЕВИЗИЈА ИНСТИТУЦИЈЕ ПРЕДСЕДНИКА СРБИЈЕ

Рад примљен: 14. 09. 2018.

Рад исправљен: 26. 09. 2018.

Рад прихваћен за објављивање: 27. 09. 2018.

У раду је извршена анализа постојећег уставног стања у Републици Србији и дате су назнаке предстојеће фазе уставног развоја. Уставноправни положај председника Републике Србије отвара бројна питања у погледу система власти који функционише на нивоу Републике Србије, његове функционалности, ефикасности, и делотворности. Аутор указује на атрактивност потенцијалне измене уставног решења институције председника Републике. Уставно решење положаја председника Републике имплицира однос унутар саме егзекутиве у смислу односа председника и премијера као доминантних фигура извршне власти, јер стабилност унутар ове гране власти пресудно утиче и на однос према легислативи и судству, а тиме и на стабилност политичког и правног система уопште. Методолошки оквир креће се у распону од догматско-нормативне анализе постојећих уставних решења, упоредо са коришћењем историјског метода, када је у питању претходни период уставног развоја Србије. Употреба политиколошког приступа током спроведеног истраживања је у функцији истицања додатне аргументације, којом се желе оправдати изнети ставови и учињени предлози.

Кључне речи: уставне промене, извршна власт, председник Републике Србије, Влада, политичка моћ.

I УВОД

Размишљања на тему уставних промена трају већ пар година. До сада представљени ставови тим поводом, дају нам за право да маркирамо неколико мање или више спорних уставних решења. Преамбула и позиција Аутономне покрајине Косово и Метохија; одређена решења о

* Доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, jvuckovic@jura.kg.ac.rs

људским и мањинским правима и слободама; правила о независности судске власти; ниво покрајинске аутономије и локалне самоуправе; састав законодавног органа; институције шефа државе и владе, хијерархија у односу између унутрашњег и међународног права.

Анализирајући стање уставног регулисања и праксе односа институције председника Републике и Владе у нашем уставноправном амбијенту, указујемо на нормативна решења, која пружају могућност различите праксе институције председника Републике. То отвара питање, шта је сагласно уставу а шта није или је (решење компромисног опортунизма) све сагласно уставу, само је ствар политичке воље, целисходности и морално политичког капацитета председника државе, понашати се на један или други начин.

II ИНСТИТУЦИЈА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (КОНЦЕПТ И РЕАЛНОСТ)

Доношењем Устава 2006. године, у Републици Србији је настављено са процесом даље изградње система уставних институција, који је започет Уставом из 1990. године. Тада је државноправни поредак Републике Србије, први пут обогачен институцијом шефа државе републиканске форме владавине инокосне варијанте, засноване на принципима демократског система поделе власти. Такав модел шефа државе је представљао новину у правно-политичком искуству Србије. Он није копија старијег модела из комунистичког периода српског уставног развоја.¹

Утицај персоналног елемента на структуру уставних решења институције шефа државе био је препознатљив у претходном периоду, читавајући се на примеру председника С. Милошевића.² Међутим, такав утицај је опстао и након извршених демократских промена 2000-те године, чинећи тиме ову институцију зависном од реалних политичких односа у друштву.³

Идеја о могућем другачијем уређењу уставне институције шефа државе не представља новину. У досадашњем развоју уставно-политичких мисли, могу се препознати и предлози, који се супротстављају важећем уставном решењу. Тако су представљени различити уставни нацрти

¹ Д. Стојановић, *Уставно право*, књ. 2, Свен, Ниш, 2007, 275, Д. Батављевић, *Уставно право*, Правни факултет Крагујевац, 2013, 433.

² Р. Марковић, *Одговорност председника Републике - према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, у: Два века српске уставности (ур: А. Фира, Р. Марковић), САНУ, Правни факултет у Београду, Београд, 2010, 146.

³ С. Ђорђевић, *Председник Републике Србије*, Српска реч, Београд, 1998, 6.

субјеката цивилног друштва са идејама о посредном начину избора председника Републике Србије.⁴

Осим тога, у једном периоду уставног развоја и државна власт је истакла исту идеју. У том смислу је и неуспешни покушај законодавне власти да се 2003. године појави у уставотворној улози. Наиме, Народна скупштина Републике Србије је 2003. године донела *Закон о начину и поступку промене Устава Републике Србије*.⁵ У складу с тим законом, Народна скупштина је формирала Уставну комисију, која је започела рад на изради уставног нацрта. Међутим, одлуком Уставног суда Србије овај закон је касиран због његове противуставности и повреде принципа уставног континуитета.⁶

Према томе, постојећи систем власти у Србији изведен је на бази континуитета са решењима из претходног периода. Извесне разлике које су извршене у односу на Устав из 1990. године нису угрозиле суштинску концепцију организације власти, која се може одредити као парламентарно-председнички модел. У научним редовима нису уједначена мишљења поводом одређења српског система организације државне власти, те се ставови крећу од преовлађујућег мешовитог (парламентарно-председничког) до мањинских квалификација тзв. полупредседничког система.⁷

Међутим, није спорно да је листа надлежности председника Републике проширена, у складу са иновираним моделима других уставних институција. Тако је, на пример, новом концепцијом уставног судства шефу државе додељена и моћ утицаја на део персоналног састава Уставног суда Србије.⁸ С друге стране, процедура утврђивања одговорности председника Републике је рedefинисана, у складу са додатном улогом Уставног суда.

Анализа извршне власти подразумева, између осталих чињеница, разматрање односа између делова биполарне егзекутиве, оног дела који је ефикасан (Влада) и оног дела који је пасиван (шеф државе).

⁴ *Уставна решења за Србију и Југославију*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001.

⁵ Закон о начину и поступку промене Устава Републике Србије, *Сл. Гласник РС*, бр. 39/2003.

⁶ Одлука Уставног суда Србије, ИУ-168/2003.

⁷ Д. Стојановић, *Устав и политичко законодавство Републике Србије*, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу 1991, 92.

⁸ Од непроцењивог је правног и политичког значаја обезбедити што је могуће непристраснији персонални састав Уставног суда, у светлу уставних и законских овлашћења председника Републике. 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, 121-135.

Резултати досадашњих политичких односа између ове две институције извршне власти дају основ за интересантна запажања. У режиму претходног периода, несумњива политичка моћ била је концентрисана у институционално-персоналном оквиру председника Републике (време председника С. Милошевића и Б. Тадића). Када су друге личности обављале функцију шефа државе, онда је бледела и њена позиција. На тај начин је политичка пракса потврђивала неписано правило да моћ индивидуалних институција значајно зависи од капацитета личности која руководи том институцијом. Променом функције коју врши таква личност, истовремено се трансферише и политичка моћ. Тако се десило да се својевремено суштинска моћ „одселила“ из председничке резиденције чим је С. Милошевић престао бити председник Србије, те је отишла заједно са њим на ниво председника Савезне Републике Југославије. Наиме, С. Милошевић је 1997. године престао бити председник Републике Србије, јер је поднео оставку, да би постао председник СРЈ. Те године за председника Србије изабран је Милан Милутиновић. Међутим, петоктобарске промене 2000-те године задржале су Милутиновића у истом или још слабијем реалном политичком формату, док је главну полуку извршне власти чинила српска Влада.

У сасвим другачијем амбијенту политичких околности, али у истом уставном оквиру (Устава 1990) одиграла се политичка утакмица у односима између Б. Тадића као председника Републике и В. Коштунице као председника Владе. Наиме, 2008. године Б. Тадић постаје први председник Републике изабран у складу са новим Уставом (2006) и истовремено поприма улогу централне фигуре институционалног политичког живота.

Касније, избором Т. Николића за председника државе отвара се нова фаза у уставно-политичком развоју Србије. Реч је о партијском елементу који може бити двојако присутан у тим односима. У случају С. Милошевића (1990-1997) и Б. Тадића (2008-2012) постоји партијски идентитет председника Републике и председника Владе, а у случају Б. Тадића (2004-2008) не постоји такав идентитет, јер је у том периоду председник Владе био В. Коштуница. Практика показује да стицај партијског идентитета шефа државе са парламентом и јаке личности шефа државе, ствара услове за централизовање и персонализовање политичке моћи у рукама председника Републике (данас председник А. Вучић). С друге стране, Т. Николић је као шеф државе егзистирао у специфичним околностима, с обзиром да је он био први шеф српске државе, који се одрекао партијске функције.⁹ Т. Николић се у вршењу функције

⁹ С. Ђорђевић, *Инкомпатибилност функције председника Републике Србије од 2012. године*, Гласник права, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, бр. 1/2012, 48-62.

председника Републике доследно држао уставног формата, те смо били у прилици да посматрамо можда и први пут од 1990. године, шефа државе чије је понашање било усклађено са уставним правилима.

III НАЧИН ИЗБОРА ПРЕДСЕДНИКА СРБИЈЕ

Потребно је одговорити аргументима *pro et contra*, да ли је оправдано пасивизирати шефа државе или задржати постојећи уставни формат. Одабир правих институција није толико гаранција, колико погрешан избор може да прави проблеме. Начин избора је само једна димензија овог проблема.¹⁰

Досадашње разумевање Устава доводи нас до његове функције уређивања државе, при чему се као посебан задатак намеће успостављање таквог система организације односа између централних државних власти, који се може сматрати примереним једном друштву. Идеја о другачијем позиционирању председника Републике Србије заслужује пажњу. Противници промена, истичу да „јака“ Србија мора значити и „јакког“ председника. Другим речима, да посредан начин његовог избора представља средство за угрожавања државног јединства и моћи државе.

Неодрживост такве аргументације доказива је у историјском, компаративном и реалном политичком смислу. Историјски развој модерне српске државе обележаван је и честим структуралним преобликовањима. Промене су обухватале не само државно уређење и политички поредак, већ и облик владавине и систем власти. Зато би било нетачно тврдити да је републиканска форма облика владавине израз историјског традиционализма и „стечених“ навика српског друштва. Као што би било тачно подсетити да је српска државно-политичка историографија обележена не само постојећим, мешовитим системом организације државне власти са непосредним начином избора шефа државе, већ је представљала и подручје на којем су развијани парламентарни модели система власти. Различити модели уставне институционализације шефа државе нису неспојиви са суштином државне егзистенције, те их треба доживљавати као одраз промена за које су се опредељивали друштвени чиниоци. Тако треба разумети и данашња размишљања о преобликовању уставне позиције институције председника Републике Србије.

На европском подручју, директан избор председника републике од стране грађана представља доминантан (али не и једини) начин прибављања легитимитета ове институције. Тако су се у Европи за посредан начин избора државног поглавара определиле, на пример,

¹⁰ С. Орловић, *Председник Републике: конституционално-институционалне дилеме*, Годишњак Факултета политичких наука у Београду, бр. IX/13, Београд, 2017, 162.

Немачка, Италија, Мађарска, Грчка, Албанија, Малта, Естонија, Летонија. И атипичан систем власти Швајцарске обележава посредан избор специфичног шефа државе. Овоме треба додати и чињеницу да савремене европске монархије обележава титуларност и церемонијалност институције шефа државе, што ће суштински посредно изабраног председника републике, приближити монарху уз уважавање његове неизборности. Јер, уколико би се желела правити рачуница о преовлађујућем моделу избора председника у републици, онда је битно имати у виду да је ово питање у непосредној вези и са целокупним системом организације државне власти. Стога се посредан избор председника очекује у парламентарном и канцеларском систему власти; баш као што се не може очекивати монархија у оквирима председничког или мешовитог, односно, полупредседничког система власти. Применом таквог критеријума, на једној страни налазе се монархије и републике са посредним избором шефа државе, а на другој страни су републике са непосредно изабраним председником. Сходно томе, међу државама чланицама ЕУ је приметна мања доминација „јаког“ шефа државе.

Дакле, историјским и упоредним прегледом институције шефа државе, у смислу начина његовог избора, тешко да се може доћи до чврстог аргумента, којим би се оспорило постојеће уставно решење о председнику Републике Србије или којим би се оспорило његово уставно редизајнирање. Тако су обе идеје потпуно легитимне да буду кандидоване током расправе о уставним променама. Због тога треба потражити неке друге разлоге којима би се једна од њих оправдала. То није нимало лак задатак, јер се налазимо на „клизавом“ терену.

Потребно је нагласити да је „начин избора председника републике тесно везан за примењени организациони облик поделе власти и повратно опредељује унутрашње организационе и, у одређеној мери, функционалне односе органа егзекутиве“.¹¹ Стога, понуда да се измени начин избора председника Републике повлачи за собом концепцијску промену унутар извршне власти, што би се одразило и на систем организације државне власти. Крајњи исход размишљања своди се на питање о политичкој целисходности да се постојећи мешовити систем власти замени класичним парламентарним или канцеларском варијантом парламентарног система власти. Концепција померања клатна моћи унутар извршне власти ка Влади, могла би се разумети и као преузимање немачких решења канцеларског модела система власти. Уколико би се задржала у пунијем обиму матрица класичног парламентаризма, таква уставна решења подразумевала би уважавање система власти који је постојао на нивоу

¹¹ И. Пејић, *Избор и престанак функције председника републике*, магистарски рад одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу 1994, 4.

Савезне Републике Југославије у периоду од 1992. године до „јулских“ уставних амандмана 2000-те године.

С друге стране, под условом прихватљивости хипотезе о потреби пасивизирања моћи председника Републике, поставља се питање какав би то модел извршне власти био уставно примеренији?

Свако уставно решење представља резултат постојећих политичких прилика и околности и односа политичких снага у друштву. Уставна решења су одговори на стицај релевантних друштвених околности у датом тренутку. Од увођења вишепартијског система почетком деведесетих година прошлога века, изборна пракса показује да се налазимо на терену хетерогеног бирачког тела, које је подељено на већи број политичких партија. Коалиционе владе представљају неминовност савременог политичког живота у Србији, јер и најдоминантније политичке странке наступају у форми предизборних коалиционих листа. Стање раздробљеног бирачког тела не погодује класичном парламентарном систему власти. Тако је, на пример, својевремено у Француској запажено да уставна решења парламентарног система власти из 1946. године доводе до недовољно ефикасне државне власти, па је конструисана формула данас важећег парламентарно-председничког система, доношењем Устава 1958. године.

Уколико бисмо се руководили француским уставним искуством, могло би се поставити питање оправданости изласка из постојећег институционалног оквира председника Републике Србије и кретања ове институције ка парламентарној варијанти. Међутим, парламентарни основ легитимитета шефа државе и Владе подразумева постојање стабилне парламентарне већине, који ће обезбедити избор оба дела извршне власти, чиме се умањују могућности за евентуалну кохабитацију. Свакако да је и кохабитација могућа, у зависности од односа између прописане дужине мандата шефа државе и од дужине трајања мандата три централне државне институције: парламента, шефа државе и Владе. У политичкој пракси су могуће ситуације у којима је председник Републике изабран вољом једне парламентарне већине, док ће у делу мандата функционисати у условима неке другачије парламентарне већине. Било зато што је дошло до другачијег распореда политичких снага услед ванредних парламентарних избора, било зато што је прописан дужи председнички мандат у односу на стандардни четворогодишњи парламентарни мандат.

Утицај начина избора председника Републике на целокупан систем власти Србије у довољној мери је снажан да утиче на конституисање моћне позиције Владе, односно премијера. Опредељење за избором председника државе у парламенту истовремено подразумева и сужавање његових компетенција, које ову институцију своде на церемонијални ниво, измештајући из њених оквира суштинску политичку моћ.

IV ЗАКЉУЧАК

Извршну власт непрестано обележава борба између центара моћи који се налазе у њеним оквирима. Већи број тих центара значи и њихов напор у правцу заузимања одлучујућих позиција власти. Из тога произлази и различитост понашања извршне власти у различитим системима организације државне власти. Парламентарни систем претпоставља главну полугу политичке моћи у влади, односно премијеру, док мешовити систем власти препознаје два главна центра политичке моћи, између којих се воде политичке борбе (председника државе и председника владе). Антагонизми различитих центара политичке моћи унутар извршне власти различито утичу на функционалност извршне и целокупне државне власти. Зато је потребно и преиспитивати оптималност уставних решења начина избора шефа државе и његове правно уоквирене политичке моћи.

Разумевање решења о новом начину избора председника Србије мора бити засновано на легитимности таквог модела. Та легитимност се постиже кроз демократски уставотворни процес, који треба да резултира неопходним степеном сагласности релевантних уставотворних чинилаца. Уставно решење подразумева и дуготрајност његове прихватљиве примене. Модел непосредног избора председника Републике провоцира мисао о постепеној дестабилизацији таквог решења. Када имате политички снажног председника Републике, онда би било очекивано инсистирање на доградњи постојећих уставних капацитета шефа државе усмереној ка проширивању његових надлежности. Супротно томе, уставна ревизија и редизајнирање институције председника Републике у правцу свођења његове улоге на репрезентативност, доводи до реконструкције целокупног система организације државне власти.

У досадашњој егзистенцији институције председника државе у Србији (од 1990) политичка реалност је обележена и чињеницом, да ниво политичке моћи којом располаже ова институција не зависи, првенствено, од начина избора, па ни од уставних ингеренција. У политичке чиниоце од којих зависи та политичка моћ потребно је сврстати и индивидуалне одлике личности, која обавља функцију председника државе и његове позиције унутар доминантне политичке партије. Локација суштинског извора стварне политичке моћи налази се у врху политичке партије, што представља сигурну полугу за трансферисање у моћ државне власти. Доминантна политичка фигура унутар политичке партије уноси реалну моћ у ону институцију у којој је позиционирана, а то може бити институција шефа државе, институција председника владе или чак потпредседника владе, што показује искуство српског политичког живота. Непосредност избора (у овом случају шефа државе) представља битан услов за институционализацију политичке моћи. Код модела посредног

избора, долази до слабљења политичког основа на којем се темељи шеф државе.

Jelena Vučković, LL.D*

CONSTITUTIONAL REVISION OF THE INSTITUTION OF THE PRESIDENT OF SERBIA

Summary

In this paper, we displayed the analysis of the existing constitutional state in Republic of Serbia and we gave the perception of upcoming phase of constitutional development. Widely announced and expected constitutional revision in Serbia would probably affect various segments of constitutional matter, and the authors especially distinguish and point out the attractiveness of potential changes of constitutional solution of institution of president of Republic. This question belongs to the circle of challenging subjects, which would be put on the table of discussions about constitutional changes. The potential change of the manner for election the chief of state would leave the constitutional consequences on the existing relation within the institutions of executive power and also on the whole system of government. The methodological framework ranges from dogmatic-normative analysis of existing constitutional solutions, along with the use of historical method when it comes to the previous period of constitutional development of Serbia. The use of political approach during conducted research is in the function of highlighting additional argumentation, which would be used for justifying attitudes and suggestions.

Key words: *constitutional changes, executive authority, the president of Republic of Serbia, Government, political power.*

* Assistant professor, Faculty of Law, University of Kragujevac.