

**Миле М. Ракић**

*Институт за политичке студије, Београд*

**Горан М. Буџак**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **ОДНОС ИЗМЕЂУ ЗАКОНОДАВНЕ И ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРУ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 1990. И 2006. ГОДИНЕ\***

### **Сажетак**

У области хоризонталне организације поделе власти ни уставотворац Устава од 1990, нити Устава од 2006. године нису успели да отклоне недостатке уставног система Србије. Уставотворци нису успели да до краја изведу доследне уставне реформе које би за резултат имале стварање новог, складног, мешовитог и функционалног уставног система Србије. Уставом од 2006. године, у суштини, само је незнатно измењен и коригован постојећи рационализовани парламентарни систем у коме су шефу државе ускраћена, постојећим уставним нормама, овлашћења која би морала да проистичу из његовог непосредног избора. И поред тога што шеф државе располаже првенствено протоколним овлашћењима, уставна и политичка пракса Републике Србије је високо прецизијализована. Методом упоредне анализе садржаја докумената, уставне и политичке праксе у Србији, у временском периоду од 1990. до 2014. године, дошло се до потврде хипотезе о рационализованом облику парламентарног система који је уведен по угледу на француски Устав из 1958. године. Квалитативном анализом је

---

\* Овај текст је настао као део рада у оквиру пројеката бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

потврђено да је у политичкој пракси у Србији од 1990. до 2014. године дошло до прекорачења уставних одредби којима се дефинишу положај, улога и овлашћења председника Републике Србије, премијера и Народне скупштине Републике Србије.

Кључне речи: Устав од 1990, Устав од 2006, легислатива, егzekутива, надлежности и овлашћења, систем, рационализовани парламентаризам

У својим новим уставима посткомунистичке земље су напустиле модел организације власти заснован на начелу јединства власти и окренуле се вредностима либерално-демократског конституционализма, чиме су институционализовале начело поделе власти. Анализа ових динамичких, често и конфликтних, уставно-правних процеса у овим земљама мора да избегне унификацију и шаблонизам, јер поред тога што припадају општем реформаторском тренду свака од ових држава је и случај за себе, држава са својим посебностима и специфичностима, што значи да су им и путеви и модели различити. Примера ради, Мађарска је у почетку задржала свој стари модел из 1949. године, али је 1990. године радикално одстранила све елементе начела јединства власти. Летонија је поново вратила на снагу свој стари устав из 1922. године, али ипак најбројнију групу земаља чине посткомунистичке земље, чији је главни избор био доношење потпуно нових устава.

## УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ У ПОСТКОМУНИСТИЧКИМ ЗЕМЉАМА

Полазећи од историјске чињенице да је председнички систем хоризонталне поделе власти углавном стран традицији европског конституционализма, у својим новим уставо-правним концепцијама ове државе су за основу новог уставо-правног поретка прихватале модел парламентарног политичког система и само је мали број њих (Мађарска, Чешка, Албанија и Естонија) остао у оквиру чистог парламентарног система.<sup>1)</sup>

Највећи број поменутих држава институционализовао је неку врсту мешовитих политичких система с непосредним избором шефа државе, што је са одговорношћу владе пред парламентом, уједно и услов за настанак полупредседничког система власти. Положај и улога новог шефа државе и делокруг његових овлашће-

1) Klaus von Beyme, „Institutional Engineering and Transition to Democracy“ in Jan Zielonka, *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 7-8.

ња се битно разликују од парламентарног шефа државе, који је у ствари везан за вршење искључиво протоколарних функција. Ови нови уставни системи поред ових заједничких карактеристика, тј. непосредног избора новог шефа државе, се међусобно разликују у многим другим уставним решењима.

Када је у питању дужина трајања мандата шефа државе ови уставо-правни системи се могу поделити у две групе. Устави Бугарске, Литваније, Македоније, Пољске, Румуније, Словеније, Украјине и Словачке новом шефу државе намењују петогодишњи, док устави Русије и Молдавије четворогодишњи мандат. Превладавање институционалних решења с петогодишњим мандатом председника државе је, пре свега, проузроковано уставном интенцијом да се због различитог трајања парламентарног и председничког мандата не прекида континуитет државне политике и да се код егzekutive нагласи независност шефа државе у односу на легислативу. Кад је реч о праву реизбора истог лица на положај шефа државе, наравно и поред тога што ни један од ових устава у својим одредбама не предвиђа неограничену могућност реизбора, међу државама постоје значајне разлике. Тако устави Бугарске, Румуније, Македоније, Пољске, Хрватске одређују да једно лице може бити изабрано на председничку функцију највише два пута, док по уставима Литваније, Словеније, Украјине, Молдавије, Русије, Словачке једно лице не може да врши председничку функцију више од два узастопна мандата. Устави посткомунистичких земаља различито одређују и услове за избор шефа државе. Једино устави бивших чланица југословенске федерације Словеније и Хрватске без ограничења свим својим грађанима који имају активно бирачко право омогућавају да се кандидују за избор председника државе. Старосни цензус од 35 година одређују устави Пољске, Румуније, Русије, Молдавије, Словачке и Украјине, а старосни цензус од 40 година садрже устави Бугарске, Литваније и Македоније. Неке државе попут Бугарске и Литваније имају и цензус по пореклу, тј. по Уставу Бугарске на председничку функцију може бити изабрано лице које је „грађанин Бугарске по рођењу“ док по Уставу Литваније то може бити само лице које је „грађанин Републике Литваније по рођењу“.<sup>2)</sup>

Непосредним избором од стране грађана нови шеф државе стиче непосредни и самостални политички легитимитет којим је до тада располагао само највиши законодавни орган - парламент. За разлику од класичног парламентарног система где је шеф држа-

2) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет у Београду, Службени гласник, Београд, стр. 216-217

ве као пасивна власт само прокламовани и симболички носилац уставних овлашћења, како се тим поводом често каже шеф државе који врши морални утицај, новом шефу државе припада потпуно нова улога. Генерално узев, у новим уставним системима очигледна је тенденција да се овај државни орган трансформише у активну власт и ефективног носиоца егzekутивних овлашћења. Независно од поменутих разлика у положају и улози шефа државе у различитим земљама Дарко Симовић издваја пет основних функција које му устава ових земаља додељују. Прва је представљање државе у земљи и иностранству, друга је да је заштитник устава, трећа је обезбеђивање нормалног функционисања јавне власти, четврта је да је гарант државног суверенитета што уједно претпоставља да шеф државе обавља и функцију врховног команданта оружаних снага и пета да председник државе одређује основне правце државне и спољне политике.<sup>3)</sup>

Нови шеф државе непосредно изабран од стране грађана није одговоран парламенту, јер су њихови легитимитети истог нивоа, а уставни модели који почивају на подели власти заснивају се и на међусобној независности и равноправности легислативе и егzekутиве. Нови рационализовани парламентаризам институционално промовише бицефалну егzekутиву при чему је један њен члан, тј. влада одговорна пред парламентом. Од посебног је значаја да уставни системи у посткомунистичким земљама углавном одступају од у класичном парламентаризму уобичајених решења. Анализом је важно доћи до сазнања у којој мери непосредно изабрани председници учествују у поступку формирања владе и избору премијера, посредно и на политику државе, јер се тако одређује и сам значај институције шефа државе у уставном систему.

Значајно је истаћи да су ови нови устава у посткомунистичким земљама веома често настајали у условима мањих или већих политичких конфликта као резултат различитих врста и нивоа компромиса између старих и нових политичких елита. Транзиционе промене у економској, политичкој и државној сфери најчешће нису биле праволинијске и хармоничне, па тако нису водиле загарантованој консолидацији новоуспостављених тзв. либералних демократија, па самим тим нити увек планираним и одређеним правилностима у функционисању политичких система.<sup>4)</sup> Успешан

3) Дарко Симовић, *op. cit.* стр. 221.

4) Michel Mc Faul, „Transition from Postcommunism“, *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 3, 2005, p. 5; Videti još i: Konstantinos Papadoulis, „Post-Communist Political and Public Policy Processes and Practices: A State-Reformation“, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 4, 2005, pp. 515-552.

развој нових уставних система има и за услов вишегодишњу плуралистичку политичку традицију како би се формирали стабилни вишестраначки политички системи. Насупрот томе уочљива је чињеница да је једна од основних карактеристика политичког живота у посткомунистичким земљама и нестабилност и висока фрагментисаност политичких система. То је резултат тога што ниједна од ових земаља није усвојила изборни систем по принципу већинског одлучивања, примера ради Молдавија, Пољска, Румунија и Украјина усвојиле су мешовите изборне системе, за разлику од већине других земаља које су усвојиле пропорционалне изборне системе. Због тога је у таквим вишестраначким околностима права политичка парламентарна реткост постојање једностраначке парламентарне већине, а што води сасвим другачијем поларизовању и неуситњавању вишестраначког изборног тела не с многобројним политичким коалицијама, већ поједностављењу и укрупњавању политичке сцене.

Нису традиционални односи између носилаца политичке власти, тј. раскорак између законодавне и извршне власти тежиште теоријске анализе нити главни узрок конфликта у новонасталим уставним и политичким околностима. Уставна решења, посебно уставна и политичка пракса посткомунистичких земаља, без сумње указују да бицефална егзекутива коју чине председник и премијер који су изабрани различитим начином избора, тј. имају независне политичке легитимитете, представљају главне субјекте и место могућег сукоба надлежности. У вези с тим, Томас Бејли (Thomas Baylis) нас упозорава да спорови и сукоби у оквиру егзекутиве постају правило у посткомунистичким системима, што је по истом аутору последица нејасног и непрецизног дефинисања надлежности у њиховим уставима.<sup>5)</sup> Често се дешава код шефа државе да због политичког легитимитета који стиче на непосредним изборима код њега се развија тежња да по сваку цену активно учествује у вођењу државне политике, иако му постојећи устав то не дозвољава да тежи да се меша у премијеров делокруг надлежности. На тај начин сукоби између две главе егзекутиве, а не изгласавање неповерења у парламенту представља главни узрок пада влада у посткомунистичким европским земљама. У околностима издељених, нестабилних и крхких коалиционих парламентарних већина, председник и са уставно слабијим надлежностима у перманентном је спору ниског интензитета са премијером, а у евентуално отвореном политичком спору има много веће политичке шансе на успех.

---

5) Thomas Baylis, „Presidents Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe“, *World Politics*, 48.3, 1996, p. 302.

## САВРЕМЕНИ УСТАВНОПРАВНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ СА ЦЕНТРАЛНИМ ОСВРТОМ НА ОДНОС ЗАКОНОДАВНИХ И ИЗВРШНИХ ВЛАСТИ

И поред тога што је била у саставу СФРЈ доношењем Устава 28. септембра 1990, Србија је међу првим источноевропским државама, које су одбациле омотач социјалистичке уставности, и окренула се вредностима либералног-демократског конституционализма. Овим уставом су први пут у савременој српској историји извршене корените промене и друштвеног уређења и политичког система Србије. Поред уставног прокламовања слободне тржишне привреде и институционализовања политичког плурализма, тј. вишепартијског система, уместо дотадашњег начела јединства власти наступио је уставни принцип њене поделе. У складу са задатим предметом научног истраживања, научна анализа ће преваходно бити усмерена на политичке институције и њихове односе, на ниво оствареног система поделе власти, а самим тим и на однос законодавне и извршне организације власти.

### УСТАВ СРБИЈЕ ОД 1990. ГОДИНЕ

Као што је већ поменуто овај устав Србије уместо дотадашњег скупштинског начела јединства власти у уставни систем Србије увео принцип поделе власти. У члану 9 овог Устава се каже: „Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини. Републику Србију представља и њено државно јединство изражава председник Републике. Извршна власт припада Влади...“

У нашој научној теорији ни данас не постоји сагласност о овим уставом успостављеном систему власти. Говори се о „хибридном председничком систему“<sup>6)</sup>, „мешовитом систему у коме доминирају елементи председничког модела“<sup>7)</sup>, „мешовитом парламентарно-председничком систему“<sup>8)</sup>, „парламентаризму у рационализованом облику“<sup>9)</sup>, итд.

6) Коста Чавошки, „Трећа Југославија у новом уставном руху“, у Коста Чавошки, *Устав као јемство слободе*, „Филип Вишњић“, Београд, 1995, стр. 121.

7) Александар Фира, „Српско-црногорски председнички модел“, у Александар Фира *Зачети о правном поретку*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 163.

8) Миодраг Јовичић, „Парламентарни систем на супрот председничком и скупштинском систему“, у Миодраг Јовичић, *Куда идеш Србија? – Хроника српско-југословенске уставности (1990-1994)*, „Драганић“, Београд, 1995, стр. 38.

9) Ратко Марковић, „Предговор“, у *Устав Републике Србије*, Савремена администрација, 1992, стр. III.

Положај владе у уставном систему Србије са самосталним делокругом њених надлежности, која је независна од председника Републике и која је одговорна Народној скупштини, чини неутемељеним сваки покушај да се овај институционални модел сврста у председничке системе, а уведена трихотомија поделе власти сугерише научни став, тј. оцену да се ради о мешовитом политичком систему или рационализованом парламентаризму.

Председник Републике као модератор на власт својим независним уставно-правним положајем има функцију равнотеже у функционисању система власти. За разлику од савременог парламентаризма који карактерише доминација владе над парламентом, уставна концепција је да председник као непарламентарна егzekутива буде фактор равнотеже између друга два централна органа власти с непосредним изворним легитимитетом. Председник Републике се бира на време од пет година, при чему исто лице на ову функцију може бити изабрано највише два пута. Мандат председника Републике може престати и пре истека овог периода у случају опозива или оставке. Председник је непосредно одговоран грађанима Србије, али уколико квалификована већина од две трећине укупног броја посланика оцени да је прекршио Устав покреће се поступак његовог опозива. Одлуку о опозиву председника Републике доносе сами бирачи непосредним и тајним изјашњавањем, а да би предлог био прихваћен неопходно је да за њега гласа апсолутна већина бирача. Међутим, уколико се то не деси Народна скупштина се распушта. Међутим, највећу полемику и расправу како у научној, тако и у политичкој јавности су изазвала овлашћења председника, која су попут академика Миодрага Јовичића превелика.<sup>10)</sup> Потпунија анализа уставних норми ипак показује да ако се занемаре ванредна овлашћење председника Републике, која су и иначе доношењем Устава СРЈ од 1992, престала да важе, уставотворац је у ствари био шкрт према његовим уставним овлашћењима.

Политичка моћ институције председника у овом периоду није проистицала из уставних решења, већ из већинских изборних резултата Социјалистичке партије Србије (СПС) у овом периоду, на чијем се челу он налазио као политички лидер. Упоредо са овом историјском чињеницом компаративна анализа институционалних решења у другим посткомунистичким земљама нам показује да шефови државе располажу и правом именовања и опозива премијера, правом председавања седницама владе, правом сазивања

10) Миодраг Јовичић, „Уставни положај председника Републике по новом Уставу Србије“, у *Куда идеш Србијо?, оп. cit.*, стр. 56.

ванредних седница парламента, правом расписивања референдума, самосталним правом суспензивног вета, самосталним правом вођења спољне политике, итд. У оквиру делокруга уставних овлашћења председник Републике није стекао и надлежности да води и активну улогу у оквиру егzekутиве. Различита дужина мандата председника Републике и народних посланика обезбеђује континуитет власти с избором других органа власти, владе и парламента. Наравно, председник Републике располаже правом дисолуције, али може да распусти Народну скупштину једино на образложени предлог владе, не самостално, у ствари остављена му је могућност да учествује у спору између владе и Народне скупштине. Међутим, различитог су мишљења кад се ради о надлежностима председника Републике Александар Фира<sup>11)</sup> и Павле Николић<sup>12)</sup>, тј. не слажу се да су његова овлашћења у тој мери смањена.

Основна интенција уставотворца да баш влада као други део егzekутиве и буде ефективни носилац извршне власти уочљива је најбоље и по одредбама Устава на основу којих овај орган води политику Републике Србије и извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине.

У циљу успешног вођења политике Устав је владу снабдео и многобројним овлашћењима. Тако влада предлаже законе, друге прописе и опште акте, предлаже план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун, али и даје мишљење о предлогу закона и других прописа и општих аката које је у Народној скупштини поднео други предлагач. Када је реч о надлежностима која су везана за усмеравање и усклађивање државне управе влада утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других органа управе и посебних организација, поставља и разрешава функционере у министарствима и посебним организацијама, врши надзор над радом министарстава и посебних организација, итд. У циљу делотворности њеног деловања Устав јој је омогућио и право на самоорганизовање, што значи да може да образује стручне и друге службе за њене потребе.

Као саставни део егzekутиве влада је организационо и функционално независна од председника Републике. Право дисолуције је иначе и установљено као средство егzekутиве, тј. као противтежа праву парламента да изгласа неповерење влади и у циљу остваривања еквилибријума између ове две гране власти. С обзиром да се

---

11) Александар Фира, *op. cit.*, str. 165.

12) Павле Николић, „Институција шефа државе у Србији и Југославији“, у Павле Николић, *Од распада до безнађа и наде*, „Филип Бишњић“, Београд, 1997.

влада формира од парламентарне већине у нормалним околностима не треба очекивати да ће она иницирати распуштање Народне скупштине, јер тако, тј. на тај начин доводи у питање и сопствену политичку егзистенцију.

Законодавна власт је поверена Народној скупштини која се састоји од 250 посланика изабраних на непосредним изборима тајним гласањем. Мандат народних посланика траје четири године, али може бити продужен, али и скраћен. У случају непосредне ратне опасности Народна скупштина може да продужи мандат народних посланика. Исто тако, Народна скупштина се може привремено распустити у два случаја. Прво, у случају ако иницијатива за опозив председника Републике, коју је она покренула, не успе и друго, Народну скупштину може да распусти поменути председник на образложени предлог владе. Народна скупштина више није у сталном заседању као у времену скупштинског система власти. Уставом је одређено да прво редовно заседање почиње првог радног дана у месецу марту, а друго првог радног дана у месецу октобру. Редовно заседање не може трајати дуже од 90 дана. Поред редовног Уставом је предвиђено и одржавање ванредних седница Народне скупштине на предлог најмање трећине народних посланика или владе, као и у случају ванредног стања.

У надлежности Народне скупштине нормативног карактера спада одлучивање о промени устава, доношење закона, других прописа и општих аката, плана развоја, просторног плана, буџета и завршног рачуна, ратификовање међународних уговора, вршење изборне функције на основу које законодавно представничко тело бира и разрешава председника и потпредседнике Народне скупштине, председника, потпредседнике и министре у влади и др. Кад је реч о изборним функцијама неопходно је подсетити се да и скупштина покреће поступак за опозив председника Републике. На основу овог устава право законодавне иницијативе не припада шефу државе, али предлагање закона, других прописа и општих аката припада влади, сваком народном посланику, Скупштини Аутономне покрајине или групи од најмање 15.000 бирача. Само онда када је у питању уставотворни поступак предлог може поднети председник Републике, председник владе, 50 народних посланика или најмање 100.000 бирача. Устав не обавезује председника Републике да у процедури предлагања кандидата за премијера испоштује вољу парламентарне већине, али је очигледно да би неприхватање парламентарног већинског става било политички несврсисходно.

Права природа једног уставног система власти не одређује се искључиво нормативном анализом уставног текста, већ његовим

отелотворењем у пракси, тј. фактичком организацијом и функционисањем тих политичких институција. У време примене Устава од 1990. године Србија је била суочена са дезинтеграцијом СФРЈ и решавањем државног питања, налазила се у ванредним државним и политичким околностима. Међутим, и поред тога што је нови институционални систем Србије често наилазио на непримерено оштру критику једног дела српске науке. По речима Лидије Басте изграђен је „уставни стожер неодговорне и неконтролисане владавине“<sup>13)</sup>. Дилема да ли ванредна овлашћења председника Републике Србије утиру пут његовој личној самовласти или не изгубила је на својој политичкој актуелности оног тренутка када је донет Устав СРЈ 1992, а увођење ванредног стања постало део надлежности савезне државе. Овим савезним уставом командовање Војском Југославије поверено је Врховном Савету одбране, а проглашење ратног стања, стања непосредне ратне опасности и ванредног стања поверено Савезној скупштини односно Савезној влади када Савезна скупштина није у могућности да се састане.

Протекло време, тј. историјска дистанца је недвосмислено показала да ванредна овлашћења председника Републике никако не могу бити основни критеријум за оцену овог система власти и то не само због престанка њиховог важења приликом доношења савезног устава него пре свега због тога што је у условима тзв. државне нужде спас отаџбине врховни државни закон, а не питање демократичности политичког система и у вези с тим не однос легислативе и егзекутиве.

## УСТАВ ОД 2006. ГОДИНЕ

Митровдански уставотворац није направио радикални раскид са институционалним решењима из претходног устава, већ је у основи само благо и минорно уставо-правно интервенисао. Очигледно је да је основна намера креатора новог устава била да оснажи владу, а да даље ослаби положај шефа државе, што значи да пре свега изврши промене у положају и односу ова два кључна политичка субјекта егзекутиве, а да се само посредно и секундарно бави односом законодавне и извршне власти. У новом уставу поступак за изгласавање неповерења влади је отежан, у овом новом поступку гласање о неповерењу влади може да затражи нај-

---

13) Лидија Баста, „Уставна демократија и (не)демократска конституција друштва“, у Радмила Накарада и др. (ур.) *Распад Југославије – продужетак или крај агоније*, Институт за европске студије, Београд, 1991, стр. 114-115.

мање 60 народних посланика, за разлику од претходног уставног решења када је овакав предлог било неопходно да подржи само 20 народних посланика. Намера уставотворца да ојача положај владе видљива је и у уставном решењу по коме предлог за гласање о неповерењу влади или њеном члану може разматрати најраније пет дана по подношењу таквог предлога, док је у претходном уставу то било могуће најраније три дана по подношењу предлога. Овакав уставни тренд јачања владе уочљив је и код уставног решења по коме у случају неуспешног покушаја обарања владе потписници предлога не могу поднети нови предлог о неповерењу влади пре истека рока од 180 дана. У намери да би се предупредило исхитрено и непромишљено изгласавање неповерења влади предвиђено је решење којим се Народна скупштина распушта ако се у року од 30 дана од дана изгласавања неповерења не изгласа нова влада. Овако је обезбеђено да народни посланици уколико не желе да им престане мандат услед распуштања Народне скупштине поступак за изгласавање неповерења влади покрећу једино у случају ако су претходно постигли договор о саставу будуће нове владе. Овакве уставне измене не дотичу се и нису превасходно од значаја за односе у егzekутиви, већ за мање дискутабилну уставну сферу за однос владе и парламента.

Положај шефа државе који је изазвао многобројне полемике у претходном уставу, његов нови институционални статус није у суштини претрпео веће промене. Остао је непосредан избор председника Републике, што се најчешће од најшире научне и политичке јавности сматра добрим уставним решењем. Начином непосредног избора шеф државе стиче политички легитимитет раван оном којим располаже представничко тело, што иначе представља основу његовог независног положаја у систему организације власти. У новом уставу донета је новина, тј. извршене су измене у сфери одговорности шефа државе. На основу њих председник Републике може бити разрешен због повреде устава одлуком Народне скупштине и то одлуком најмање две трећине народних посланика. Овакав поступак покреће Народна скупштина на предлог најмање једне трећине народних посланика, а повреду устава утврђује Уставни суд најкасније у року од 45 дана по покренутом поступку. У нашој научној теорији постоји мишљење да повреда устава у основи представља широк појам који не обухвата изричиту повреду уставне одредбе, већ у ствари повреду оног што се у уставној теорији најчешће назива „духом устава“<sup>14)</sup>. У вези с тим развијено

14) Владан Петров, „Нови уставни суд Републике Србије“, *Нова српска политичка мисао*, Посебно издање „Устав и искушења“, 2/2008, Београд, стр. 77.

је мишљење да је требало да се прецизира које конкретне повреде устава чине основ одговорности шефа државе, јер се иначе једно правно питање као што је повреда устава може лако изболжити и претворити у питање политичке целисходности његовог рада.

Потпуно различито од уставних решења из 1990-те председника Републике изабраног непосредно од стране грађана разрешава орган који га није бирао, Народна скупштина. Установљено је уставно нелогично решење по коме се председник Републике лакше разрешава него што се бира, чиме се знатно слаби његов положај у уставном систему. Научна теорија показује да може бити спорна и улога Уставног суда у процесу разрешења председника Републике. Међу представницима науке, а критичарима овог уставног решења је и професор Ратко Марковић: „у једно политичко питање односа легислативе и егzekутиве умеће се политички Уставни суд који треба да утврди повреду Устава од стране председника Републике, а политичку санкцију због те повреде да изрекне Народна скупштина“.<sup>15)</sup> Постоји мишљење у научној јавности да кад се уставотворац већ определио да Народна скупштина слободном политичком проценом одлучује о разрешењу председника Републике, онда је целокупна процедура требала и да остане искључиво у њеној надлежности. Овако у насталој уставној иначе апсурдној ситуацији замењене су улоге Народне скупштине и Уставног суда тако да уместо да Уставни суд буде неприкосновени заштитник Устава њему је поверена улога контролора Народне скупштине. Исто тако, Народна скупштина у овом уставном случају преузима контролну функцију и даје коначну реч у поступку разрешења председника Републике и поред тога што се Уставни суд пре тога изјаснио о његовој одговорности. Код оваквог уставног институционалног решења сасвим је могуће да настане ситуација да Уставни суд утврди одговорност шефа државе за повреду Устава, а да га Народна скупштина не разреши, јер је за такву одлуку неопходна двотрећинска већина. Подсетимо се, одлука Уставног суда се у њеној суштини и не односи на разрешење председника Републике, већ се њоме само констатује повреда постојећег Устава Србије. Иначе, у насталој ситуацији када је утврђена повреда Устава од стране председника Републике, а Народна скупштина ипак није донела одлуку о његовом разрешењу, дошло би до компромитовања ауторитета Уставног суда док би председник могао да настави да обавља своју функцију.

Мада је делокруг надлежности председника Републике делимично проширен због у међувремену промењеног државног стату-

---

15) Ратко Марковић, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду*, LV, бр. 2/ 2007, Београд, стр. 39.

са Републике Србије, његов уставноправни положај у суштини није промењен.<sup>16)</sup> Као и у претходном Уставу председник не располаже самосталним правом дисолуције због чега распуштању Народне скупштине може да приступи искључиво на образложени предлог владе. Он је задржао (председник Републике) право суспензивног вета које је по Уставу од 2006, појачано с тим што је дужан да у року од 15 дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од 7 дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон уз писмено образложење врати Народној скупштини на поновно одлучивање. Ветирани закон да би ступио на снагу неопходно је да на поновном гласању у Народној скупштини буде изгласан већином од укупног броја посланика, чиме је отежан поступак поновног усвајања, јер је код решења у Уставу од 1990, за поновно усвајање ветираниог закона била довољна обична већина. Председник Републике је тада дужан да прогласи поново изгласан закон.

Устав од 2006-те, председнику Републике не додељује ванредна овлашћења, али одлуку о проглашењу ванредног, односно ратног стања, уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Не може се спорити да је доношење оваквог уставног решења кад се ради о ванредном и ратном стању демократско, јер је представничко тело и теоријски и практично највиши израз суверене непосредне народне воље, па се због тога примарна улога легислативе не може оспорити.<sup>17)</sup> Међутим, и овог пута поставља се питање уставне утемељености оваквог решења када се дубље анализирају реалне политичке ситуације које у пракси могу да настану. У условима високо фрагментисаног политичког система сва три представника државне власти могу да потичу из различитих политичких странака, што би могло да утиче да би се при доношењу одлуке о увођењу ванредног стања потпуно реално могао јавити проблем пуног консензуса. У објективним политичким околностима примарно мотивисана ускостраначким интересима могла би да изостане сагласност сва три државна органа, због чега одлука не би могла бити донета, независно од тога колико би њено доношење за државу и народ било значајно, нужно и оправдано. Управо из тих разлога, због потребе брзог и ефикасног реаговања и доношења одлуке, јер је судбина државе доведе-

16) Дарко Симовић, „Рационализовани парламентаризам Устава Србије од 2006“, *Правни живот*, бр. 14/2007, Београд, стр. 857- 866.

17) Драгутин Аврамовић, „Увођење ванредног стања према Уставу Републике Србије из 2006. године“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, бр. 2/2010, Београд, стр. 129.

на у питање, многи и домаћи и страни уставноправни теоретичари се искључиво опредељују за надлежност извршних органа власти. Тим поводом, и наш познати професор др Ратко Марковић каже: „Како обједињујућа улога председника Републике долази до изражаја у најкритичнијим тренуцима у држави, у ванредним ситуацијама и у време рата, требало му је Уставом дати самостална овлашћења, под условима сличним Уставу Француске од 1958, уместо што су она, као у Уставу Србије од 2006, подељена између више носилаца“.<sup>18)</sup>

Уставоправна анализа Устава Србије од 2006. је потпуно јасно показала да у институционални модел претходног Устава није битније интервенисано. Очигледна је намера уставотворца да се у новом Уставу задржи уставни тренд, тј. да се институционално оснажи влада и прошири јој се ефективна власт, а ослаби позиција шефа државе, задржи његова улога модераторне власти, неутралне у односу на свакодневне демократске политичке процесе. Одавно је прошло време класичног парламентаризма, а његова политичка колевка, односно енглески парламентаризам, у међувремену је доживео дубоке промене. Своју дуговечност овај политички модел заснива на специфичним друштвено-политичким претпоставкама и стабилном и функционалном двостраначком систему.

У транзиционим уставним реформама земље посткомунизма углавном су се опредељивале за јачање егzekутиве, посебно институције шефа државе. Због тога нови шеф државе може постати равнотежа легислативи само ако је непосредно изабран од стране грађана, и тако бива председник са самосталним и непосредним политичким легитимитетом, док је његова реална уставна политичка моћ обезбеђена одговарајућим уставним овлашћењима. Институционални систем у коме непосредно изабрани председник располаже само протоколарним овлашћењима може лако постати епицентар нескладног, потенцијално стално конфликтног и непредвидивог системског кретања.

Анализирајући уставну праксу посткомунистичког конституционализма Простик је запазио да мешовити системи могу да представљају извориште многобројних искушења за шефа државе, уколико његов политички легитимитет није подржан активним уставним овлашћењима. У случају да се то тако не дешава, тј. да политички легитимитет који добија на непосредним изборима није ојачан уставним овлашћењима, код шефа државе може да утиче да се он понаша тако да, у већој или мањој мери буде у нескладу са

18) Ратко Марковић, „Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, у: Александар Фира, Ратко Марковић (ур), *Два века српске уставности*, Београд, 2010, стр. 33.

његовим стварним уставним овлашћењима. Наравно, код таквих институционалних решења и практичних политичких ситуација могу се јавити разноврсна искушења и замке на које Роберт Елџи упозорава: „Наиме, непосредан избор уз фиксни мандат охрабрује шефа државе да се постави изнад политике“.<sup>19)</sup> Према томе, Митровдански уставотворац, у основи, није отклонио грешке које су постојале у Уставу од 1990. године, кад је у питању институција шефа државе тако да је он и поред непосредног легитимитета остао ускраћен за многобројна овлашћења, док је уставни систем у целини систем рационализованог парламентаризма или полупредседнички систем остао и даље недовољно рационализован.

## ЛИТЕРАТУРА

- Baylis, Thomas, „Presidents Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe“, *World Politics*, 48.3, 1996.
- Beume, Klaus von, „Institutional Engineering and Transition to Democracy“ in Jan Zielonka, *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Elgie, Robert, „The Perils of Semi/Presidentialism. Are They Exaggerated?“, *Democratization*, Vol. 15, No. 1, February 2008.
- Mc Faul, Michel, „Transition from Postcommunism“, *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 3, 2005.
- Papadoulis, Konstantinos, „Post-Communist Political and Public Policy Processes and Practices: A State-Reformation“, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 4, 2005.
- Protsyk, Oleg, „Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe“, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 2, 2005.
- Аврамовић, Драгутин, „Увођење ванредног стања према Уставу Републике Србије из 2006. године“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, бр. 2/2010, Београд, 2010.
- Баста, Лидија, „Уставна демократија и (не)демократска конституција друштва“, у Радмила Накарада и др. (ур.) *Распад Југославије – продужетак или крај агоније*, Институт за европске студије, Београд, 1991.
- Јовичић, Миодраг, „Парламентрани систем на супрот председничком и скупштинском систему“, у Миодраг Јовичић, *Куда идеш Србијо? – Хроника српско-југословенске уставности(1990-1994)*, „Драганић“, Београд, 1995.
- Марковић, Ратко „Предговор“, у *Устав Републике Србије*, Савремена администрација, 1992, стр. III.
- Марковић, Ратко, „Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, у: Александар Фира, Ратко Марковић (ур), *Два века српске уставности*, Београд, 2010.
- Марковић, Ратко, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду*, LV, бр. 2/2007, Београд, 2007.

19) Robert Elgie, „The Perils of Semi/Presidentialism. Are They Exaggerated?“, *Democratization*, Vol. 15, No. 1, February 2008.

- Николић, Павле, „Институција шефа државе у Србији и Југославији“, у Павле Николић, *Од распада до безнађа и наде*, „Филип Бишњић“, Београд, 1997.
- Петров, Владан, „Нови уставни суд Републике Србије“, *Нова српска политичка мисао*, Посебно издање „Устав и искушења“, 2/2008, Београд, 2008.
- Симовић, Дарко, „Рационализовани парламентаризам Устава Србије од 2006“, *Правни живот*, бр. 14/2007, Београд, 2007.
- Симовић, Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет у Београду, Службени гласник, Београд, 2008.
- Фира, Александар, „Српско-црногорски председнички модел“, у Александар Фира *Записи о правном поретку*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
- Чавошки, Коста, „Трећа Југославија у новом уставном руху“, у Коста Чавошки, *Устав као јемство слободе*, „Филип Вишњић“, Београд, 1995.

**Mile Rakic, Goran Budzak**

**A RELATION BETWEEN LEGISLATIVE  
AND EXECUTIVE POWER IN CASES  
OF CONSTITUTIONS OF THE REPUBLIC  
OF SERBIA 1990 AND 2006**

**Resume**

Constitutional and legal analysis of 2006 Constitution of Serbia clearly showed that in the case of this Constitution there was not any significant intervention of institutional model of previous Constitution. In this question there came to light an intention of the legislator of the new Constitution to maintain the constitutional trend or, in other words, to institutionally strengthen the government and expand its effective authority and weaken a position of the head of the state while maintaining her/his role of the role of a moderator of government that is neutral in relation to daily democratic political processes. The time of classical parliamentarism has passed long time ago and its political cradle, that is, the English parliamentary system meanwhile has undergone profound changes. This political model based its longevity on some specific socio-political conditions and on a stable and functional two-party system.

In case of transitional constitutional reforms, post-communist states had mostly opted for strengthening of the field of executive power, in particular for strengthening of the institution of the head of state. Therefore the new head of state can hold a balancing position to the legislation power only if she/he was directly elected by citizens and in this way the head of state becomes a president with independent and direct political legitimacy, while her/his real constitutional political po-

wer are secured by relevant constitutional powers. Institutional system in which a directly elected president holds only a protocol (figurehead) authority may easily become an epicenter of some discordant and potentially permanent conflicting and unpredictable systemic movement.

Within an analysis of constitutional practice of post-communist constitutionalism Oleg Protsyk noticed that mixed systems may become a source of numerous trials for a head of state, if her/his political legitimacy is not supported by active constitutional powers. In case that this does not happen in that way, for example in case that the head of state's political legitimacy which had been obtained by direct election was not strengthened by constitutional authority, it could influence the course of events that some possible acts of the head of state become, to a greater or lesser extent, discordant with her/his real constitutional powers. It is certain that in case of such constitutional solutions and practical political situations there might emerge various trials and traps. Regarding them Robert Elgie gave the following warning: "A direct election along with a fixed term encourages a head of state to position herself/himself above politics." In accordance with it, the Mitrovdan Constitution's legislator basically has not eliminated the errors which had existed in the Constitution of 1990 regarding the institution of a head of state, so that despite direct legitimacy of its function the head of state remains deprived of various powers, while in general the constitutional system is a system of rationalized parliamentarism or semi-presidential system and it remains to be insufficiently rationalized.

Key words: 1990 Constitution, 2006 Constitution, legislative power, executive power, jurisdiction and authority, system, rationalized parliamentarism

---

\* Овај рад је примљен 09. априла 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. јуна 2014. године.

