

УДК: 342.511:321.01(497.11)
Примљено: 15. априла 2010.
Прихваћено: 25. маја 2010.
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 2/2010.
год. 17. vol. 28.
стр. 101-119.

Марко Пејковић

ПОЛОЖАЈ ШЕФА ДРЖАВЕ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Сажетак

У научној заједници која се бави уставним правом и политичким системима, не постоји пуна сагласност да је систем власти у Србији, како по Уставу из 1990, тако и по новом из 2006, полупредседничког типа. Има битних изузетака, који тврде да је систем парламентарног или чак председничког (харизматског?) типа. Из тог разлога се прво разматра теорија полупредседничког система, као и чини покушај да се расветли проблем (још увек) недовољно прецизног дефинисања појма полупредседнички систем, у форми увода у тему рада. Затим се прелази на анализу уставних аранжмана у последње две деценије, уз посебан осврт на примере из политичког живота у којима је председник, као актер, био важна фигура, али и компаративни аспект полупредседничких система источне Европе. Посебна пажња је посвећена институту суспензивног вета и ванредним овлашћењима. У светлу најновијих ставова дела политичке класе да је Устав зрео за ревизију, предлажемо један пакет реформи институције шефа државе. Држимо да је председник Србије, по садашњим и ранијим уставним овлашћењима, показивао кад јалов, кад не-институционално подстакнут пристрасан утицај, а да постигнутим резултатима, није испунио захтеве ефикасности и ефективности у политичком систему Србије.

Кључне речи: полупредседнички систем, шеф државе, политички систем, устав, систем власти, суспензивни вето, ванредна овлашћења.

УВОД

“Краљ је саздан од божанске и херојске твари и зато превазилази све на свету својим сјајем и зато као сунце је он, сагорева очи и срца и нико га на земљи не може надмашити”.¹⁾

На самом почетку овог рада издвајамо како један од најстаријих политичких списа на свету - Мануов законик, види симболичну улогу владара. Еквивалент овог феномена у модерној држави био би шеф државе, било да се ради о конституционалном краљу или председнику. Иако је због деперсонализације и ограничења дивинизација нестала, а утицај опао, шеф државе је и сада симбол националне кохезије и суверенитета.

Други мотив разматрања теме је улога коју институција има у политичком систему Србије. Улога председника је најзначајнија у *председничким системима* - шеф државе истовремено и шеф владе, средња у *полупредседничким* - непосредно изабрани председник има нека овлашћења, али их дели са владом која проистиче из парламента, а најмања у *парламентарним* - сваки акт шефа државе премапотписан од стране премијера који за њега одговара. Крај Хладног рата и слом социјализма обележио је тренутак који је Ралф Дарендорф назвао "тренутком правника"²⁾, потребе да се реконфигурише поредак. У таквом миљеу била је и СФРЈ/СРЈ/Србија. Србију краси полупредседнички систем, слаже се већина теоретичара, и зато почињемо са теоријом и дефиницијом "семи-президентијализма".

ТЕОРИЈА ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА – ДЕФИНИЦИЈА

ДИВЕРЖЕОВА ТЕОРИЈА

Мало је појмова у уставном праву и упоредној политици који су карактерисани толиком динамичношћу као што је то полупредседнички систем (семипрезидентијализам). Тако Мари-Ан Коанде наводи 29 различитих класификација система власти устављеног у Француској 1958, а ту је реч управо о полупредседничком систему, јер је тадашња нова организација власти те земље и послужила

1) *Мануов законик*, глава VII, (5, 6)

2) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 213.

Морису Дивержеу да га први теоријски формулише 1970.³⁾ У свом уџбенику уставног права Диверже је тада формулисао полупредседнички систем као целину која се састоји из три конститутивна дела: шеф државе се бира непосредно на општим изборима, располаже одређеним овлашћењима која превазилазе његова овлашћења у парламентарном систему, влада је одговорна пред парламентом.

Касније је додатно разрадио концепт. Поред два нетакнута елемента - избора шефа државе и одговорности владе, прецизирана су овлашћења председника која би он морао да има како би се дати систем уопште разматрао као полупредседнички. Наиме, сматрао је да шеф државе мора поседовати право *дисолуције* парламента (распуштања) било у самосталном виду било као овлашћењем на основу предлога премијера. Још једном је вршио реформулацију када је и дефинитивно дао дефиницију система у књизи *Шах краљу (Échec au roi)*.⁴⁾ Полупредседнички систем подразумева председника изабраног на општим изборима непосредно, који има *значајна* овлашћења, а влада је одговорна скупштини. Диверже је истицао како је полупредседнички систем нешто ближи по карактеру парламентарном него председничком. Извршна власт је подељена између владе и председника, влада зависи од парламента, извршна власт распушта скупштину. Међутим, *differentia specifica* полупредседничког система јесте начин избора шефа државе – у парламентарном он је или неизборни монарх или га бира парламент, а овде га бирају грађани. Полупредседнички шеф државе има подједнак политички легитимитет као парламент. Поред тога, председник овде има шира реална овлашћења. Диверже је правилно оценио да је овде егзекутива бицефална и то не само привидно као у парламентарном систему. А оно у чему су парламентарни и полупредседнички истоветни у томе се овај други разликује од председничког, јер су парламентарни и председнички два супротна пола. Заједничко им је што подразумевају избор председника од стране грађана, али ту свака подударност нестаје. Председнички систем има моноцефалну егзекутиву, тј. извршну власт са кумулираним овлашћењима шефа државе и премијера система.

Од изузетног је значаја и Дивержеово уочавање фактора који утичу на функционисање система. Четири је фактора: *два егзогена*, односно устав и утицај традиције/политичких околности и *два ендогена* који творе специфичну *трансформациону мрежу/transformational grid*, односно састав парламентарне већине и по-

3) Ibid, стр. 17, 18.

4) Ibid, стр. 20.

ложај председника у односу на већину. Тако у оквиру председничких уставних надлежности постоје три врсте система: први који шефу државе дају контролна овлашћења - дисолуција, покретање контроле уставности, расписивање референдума (Ирска, Француска), затим они који поред контролних дају и право опозива владе (Вајмарска Немачка, Аустрија, Португал) и трећи који пре свега додељују управљајућа овлашћења (Финска, Исланд). Да формална уставна овлашћења нису довољна за фактичку оцену положаја шефа државе у политичком систему доказује изнад свега случај Француске. Шеф државе има по слову устава углавном улогу арбитра, али у суштини доминира у систему. По речима Ренеа Капитана, председник Француске је у стању да премијера сведе на ‘шефа свог особља’.⁵⁾ У помоћ је зато неопходно призвати други егзогени фактор, а то је утицај политичке традиције и битних контекстуалних околности у тренутку успостављања једног уставног система. Тамо где је нови шеф државе имао да симболизује успостављену независност он је углавном и остао само симбол и номинални носилац ма колико широких овлашћења (Ирска, Исланд), док је у случајевима намере уставотворца да заузда хировити парламентаризам стварана претпоставка да ће егзекутива преузети примат над легислативом (Француска). Како Диверже истиче, тада је јако битно и којим путем ће кренути пракса почетног председника. Ако је он само номинални вођа, постојаће висока вероватноћа да ће се и његови наследници понашати слично као и он, јер је накнадно увођење изобичајених норми веома тешко, без обзира што оне стоје на папиру. Два ендогена фактора се пак у разматрању не могу раздвојити. Страначко позиционирање у парламенту може да поприми различите облике: монолитна већина, коалициона већина, фрагментисаност и одсуство већине, приликом чега се у односу на ту већину председник поставља на различите начине: лидер већине, њен члан, неутралан, у опозицији, а од комбинације тих чинилаца (*трансформациона мрежа*) зависи и његов положај у систему: апсолутни и ограничени монарх, симбол, контролор, диархија...

Логика устава и праксе не морају да се поклопе у полупредседничком систему. Као пример нам опет служи Француска. Када је шеф државе истовремено и шеф партијске већине у парламенту, он доминира целим системом, који се полако приближава председничком систему у виду ‘*апсолутне републиканске монархије*’.⁶⁾ Уколико је у опозицији у односу на ту већину његова улога се редукује на контролну, а исто важи и уколико је шеф државе неутралан.

5) Ibid, стр. 23.

6) Ibid, стр. 27.

Ако је њен пуки члан функција му је симболична. Дакле, кад је премијер из странке чији је шеф и председник државе, онда он има мало маневарског простора за иницијативу тако да се подела рада замагљује, а долази до фузије у којој је председник катализатор док се премијерска власт пасивизује. Не треба помињати колико моћнији председник постаје у нередовним стањима “нужде”, када до пуног изражаја долазе његове надлежности “спазмичког карактера”.⁷⁾ То су његове надлежности које се аутоматски активирају у посебним ситуацијама угрожености територијалног интегритета и суверенитета и када је редован рад државних институција прекинут вишом силом. Де Гол је таква изузетна овлашћења имао у времену алжирске агоније и након саме кризе више пута играо на самој ивици устава оклевајући са укидањем ове своје специфичне позиције. Уколико на сцени постоји коалиција са доминантном странком, шеф државе има сличан положај, али је лимитиран апетитима савезничких партија чиме заслужује назив “ограниченог монарха”. Ако је само члан владајуће партије он се претвара у симбол, јер тежиште ефективне власти прелази на његовог партијског шефа и премијера. Опозициони и неутрални статус му намећу арбитражну функцију, а диархија или двовлашће се јавља или када га зауздава уједначена владајућа коалиција чији је он сразмеран део или када јасне већине у парламенту нема, тј. када је на сцени фрагментисани и нерационализован парламентаризам.

Сада је важно истаћи Метјуа Шугарта. Он тврди да се овај појам може дефинисати двојачко – преко институционалног приступа, али и бихевиоралних последица. Прва инстанца се односи на уставни аранжман или институционалну хијерархију, инвеститур, формалност, а друга на партијску динамику: “И један и други приступ су оправдани, али не би смели да буду поистовећени. Институционални приступ разматра изворе власти егзекutive и скупштине и какав је конституционални однос између њих. Бихевиорални приступ, са друге стране, фокусира се на екстра-институционалне факторе као што су партијски систем и динамика лидерства”.⁸⁾ Шугарт само наглашава оно што је и Диверже имплицитно подразумевао када је помињао егзогене/ендогене факторе, али приликом чега није био довољно прецизан. А то је да су ова два пола међусобно зависна по принципу повратне спреге, али не

7) Горан Буцак, *Полупредседнички систем као модел хоризонталне организације власти*, www.analize-komentari.com/Download/polupredsednicki%20sistem.pdf, стр. 7. (датум приступа 1.3.2010)

8) Matthew Søberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, od.dk/files/semi-presidentialism.pdf, p. 5. (датум приступа 2.3.2010)

и истог значења за дефиницију. Институционални оквир је предуслов нужан, за евентуално “јак” председника, односно једна врста филтера која омогућава партијским и лидерским аспирацијама да уопште ступе на сцену. Испољени бихевиорални моменти затим повратно утичу на структуру система, “замагљујући” формалне обрасце у одређеним околностима. Ово нас наводи на то да је полупредседнички систем динамичан модел, али са битним институционалним статичним претпоставкама.

Шугарт констатује појаву политичких система у виду “хибрида”, али у оквиру њих разликује *хиприде огледала* и *мешовите хиприде* и то на основу тога како се мандат легислативе и егзекутиве успоставља, а како обара у односу на два класична система. За разлику од парламентарног (начело *fused-fused origin/survival* – повезано порекло и опстанак на власти скупштинске и извршне власти) и председничког (начело *separated-separated*) ови системи комбинују опозитно ове бинарне елементе. Стога, “*elected prime-ministerial*” системи имају независан избор премијера од скупштине, али након што се успостави егзекутива, она зависи од парламентарног поверења (Израел). “*Assembly-independent*” подразумевају избор егзекутиве од стране скупштине, али касније она има опстанак неважан ставом парламента (Швајцарска, Боливија). Оба хибрида-огледала значе специфични однос парламента и владе будући да је фокус на моноцефалној егзекутиви. Мешовити хибриди се пак и називају тако, јер позајмљују елементе и од једног и од другог класичног система, а та позајмица се огледа у реалној бифеалној егзекутиви – шеф државе има непосредан избор и независан мандат, а влада обавезно зависи од поверења парламента.⁹⁾ Наглашавамо да по Шугарту, није институционална компонента система та која варира (*alternate*) него бихевиорални исход који зависи од политичке културе, парламентарног распореда снага и положаја председника према тој чињеници. Полупредседнички систем је “филтер” који пропушта политичке страсти, а затим делимично бива под утицајем (притиском?) истих. Ако је тај режим довољно широк у виду председничких овлашћења, шеф државе може, али и не мора користити све своје капацитете, али ако је узак, председник бива веома лимитиран, а цео систем осуђен на честу инклинацију ка парламентарним исходима (*овлашћења су одскачна даска за бихевиоралне исходе*). Шугарт и Кери су прецизирали и део дефиниције који се односи на институционални

9) Ibid, p. 3.

контекст.¹⁰⁾ Концепт се по њима дели на *премијерско-председничке* системе и *председничко-премијерске*. У првима, влада је *искључиво* одговорна скупштини, док је у другима та институција *дуално* одговорна и парламенту и председнику.

Чини нам се преоштра оцена Дарка Симовића да је модел Шугарта и Керија статичан и вештачки: “*Након ових речи, стиче се утисак да су Шугарт и Кери ове институционалне системе доживљавали као статичне моделе који се безусловно и трајно одликују превлашћу једног уставног органа у оквиру егзекутиве*”.¹¹⁾ Потпуно је занемарена (*behavioral*) димензија дефинисања ових значајних аутора. Теорију Шугарта и Керија у нашој науци прихвати Небојша Владисављевић: “*Поред ова два облика (председнички и парламентарни систем - прим. М.П.) постоје и следећи системи са непосредно изабраним председником: премијерско – председнички, председничко – парламентарни и парламентарни систем са непосредно изабраним председником*”.¹²⁾ Овај аутор у класификацију уврштава и парламентарни систем са непосредно изабраним председником, који нема право дисолуције, не поседује самостална овлашћења у одређивању састава владе и законодавном процесу.

Ми ћемо такође усвојити предложену дефиницију полупредседничког система. Сматрамо и да се на ову Шугарт/Кери дефиницију може лепо надоградити и Сарторијева метафора о “*осциловању*”.¹³⁾ Наиме, на другу димензију дефиниције указали смо као на ону која подразумева “*смењивање фаза*” – од више парламентарних ка председничким и обратно. Сарторијева примедба је да ако бисмо говорили о “*смењивању*”, онда и не бисмо имали засебан систем који се може разлучити и зато предлаже термин “*осциловање*”, јер се оно одвија у оквиру једног референтног оквира.¹⁴⁾ Ми додајемо, ако се модел упореди са осциловањем електромагнетних таласа, с тим што би врх и дно таласног брега означавали рецимо идеални замишљени максимум исхода председничког/парламентарног система сваког са по једне стране апсцисе која дели таласну фазу на два једнака дела и стога била идеална средокраћа између председничког и парламентарног система, онда би варија-

10) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 155.

11) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 50.

12) Небојша Владисављевић, *Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав*, Призма, ЦИДС, Београд, 2003, стр. 12.

13) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 155.

14) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 39.

билност природе полупредседничког система апсолутно могли да упоредимо са честицом која мења свој положај између два краја једне амплитуде.

ШЕФ ДРЖАВЕ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ ОД 1990. ДО 2006.

Несумњиво је да бисмо могли да се сложимо са онима који су критиковали начин усвајања устава. Наиме, њега је усвојила једностраначка скупштина, да би затим били расписани избори по новом уставу.¹⁵⁾ Већина критичара се усмерила ка садржини устава, а: *“...писање устава, у највећем броју случајева, протицало је далеко од очију јавности”*.¹⁶⁾

Усудили бисмо се да тврдимо да је већ тада на основу самих уставних одредаба у институционалном погледу успостављен премијерско-председнички тип полупредседничког система: *“Устав Србије успоставља премијерско-председнички систем”*.¹⁷⁾ Шеф државе се бирао на непосредним изборима од стране грађана и поседовао је одређена овлашћења која се разликују од овлашћења парламентарног председника и по значају и по томе што не изискују премапотис премијера, а влада је остала одговорна парламенту. Према су овлашћења минималног опсега, она обухватају доњи праг из дефиниције коју смо прихватили чиме су створене претпоставке можда не за ефективну власт како то тврди Симовић¹⁸⁾, али сигурно за ситуацију у којој би председник био јак ометалачки фактор и потенцијални генератор политичке кризе у ретким ситуацијама, као када би одбио да распусти скупштину на предлог Владе. Овакав институционални склоп ограничава бихевиорални део дефиниције, свдећи политичку праксу српску система на углавном парламентарне исходе.

Николић и остали често су оптуживали уставотворце да су нарушили принцип поделе власти у корист председника.¹⁹⁾ Лоше

15) Павле Николић, „Институција председника републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990.“, *Архив за правне и друштвене науке*, вол. 77, бр. 2-3, Београд, 1991, стр. 288.

16) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 213.

17) Небојша Владисављевић, *Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав*, Призма, ЦЛДС, Београд, 2003, стр. 15.

18) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 305.

19) Павле Николић, „Институција председника републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990.“, *Архив за правне и друштвене науке*, vol. 77, бр. 2-3, Београд 1991, стр. 287.

је што председник има учешће у вршењу законодавне и уставотворне власти, што има суспензивни вето и овлашћење да доноси акте са законском и уставном снагом. То се односи на овлашћења председника у „*стањима нужде*”. Председник има право да у случајевима када скупштина не може да се састане и без ње прогласи ратно или стање ратне опасности, да доноси акте из надлежности скупштине и да ограничава слободе и права и мења организацију владе, судова и тужилаштва. Слична је ситуација и када председник прогласи ванредно стање на предлог Владе. Лоше је и што су његова овлашћења према скупштини још већа.²⁰⁾ Председник има неограничено право да распушта скупштину, али се по овом пи-сцу ограничењем не може сматрати то што је председник владе лимитиран предлогом Владе, зато што је и Влада део бифедалне егзекутиве (?). Не ваља ни то што скупштина не може да опозове председника, иако има право да покрене поступак за његов опозив. На крају, Николић сматра да је нелогично да председник није подложен самоиницијативном опозиву грађана (као да скупштина јесте) и што је овакав положај шефа државе упоређиван са другим системима (Француска), јер Србија нема демократски етос који би овај инокосни орган држао под контролом, иако је тамо Де Гол кршио устав и био више од арбитра политичког живота.²¹⁾

У погледу предлога премијера, председник нема избора до да предложи мандатара из редова парламентарне већине и то баш конкретну личност о којој је већина постигла сагласност.²²⁾ Ресор у Влади расподељује искључиво кандидат, а Влада је подложна инвестири парламента. У погледу предлога уставних судија, има право да предложи кандидате тако да скупштина не може да изабере лице које председник није одабрао. Председнику остаје да се пре предлога договори са парламентарном већином. Марковић наводи пример када је Демократска странка била у опозицији, али је давала шефа државе. Покушај Тадића да буде изабран његов кандидат није успео, зато што је парламентарна већина сумњала да је кандидат под великим утицајем ове странке. Ми додајемо да би ово овлашћење председника могло да буде веома значајно уколико не би било кохабитације, када би председник и скупштинска већина долазили из исте партије, а нарочито ако би шеф државе био и шеф те партије. И по најновијем уставном решењу, пет судија бирају скупштина и председник одвојено од укупно петнаест судија

20) Ibid, стр. 290.

21) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 94.

22) Ратко Марковић, „Моћ и немоћ председника Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, vol. 52, бр. 3-4, стр. 330.

Уставног суда, тако да у том случају шеф државе може да обезбеди себи чисту већину у овом органу.

У нередовним околностима, а у складу са начелом да је “добро државе врховни закон” (*salus rei publicae suprema lex est*), долази до промене у односу егzekутиве и легислативе. Када се скупштина не може састати на основу мишљења премијера председник проглашава ратно/стање ратне опасности, самостално или на предлог владе у доноси акте за које је надлежна скупштина и дужан је да их поднесе њој чим она буде у прилици да се састане. На предлог Владе, проглашава ванредно стање на делу државне територије када су угрожени било права и слободе грађана било рад државних органа. Као и у случају међународног представљања и ове одредбе су резервног карактера, под условом да је Србија постала од федералне јединице суверена држава. Стога, могли бисмо да тврдимо да је критика Николића у вези председничких овлашћења у вези нередовних околности преоштра. Ако погледамо случај признате демократије – Француске, у овом смислу видећемо да устав предвиђа скоро идентичан механизам успостављања нередовних стања, а у случају ванредног стања дозвољава и већу дискрецију.²³⁾ Једино у чему је уставотворац погрешно и где би са Николићем могли да се сложимо, јесте то што у тексту није прецизирано које слободе и права могу бити ограничени у тим ситуацијама, а која не - као што је то урадио француски устав. Зато не бисмо могли да се сложимо са тврђењем: “*Такве границе тешко да би имале било какво реално значење у рату који се, то је ваљда свима белодано, води тотално – свим средствима и без икаквих ограничења*”.²⁴⁾ То што се заиста у рату догађају преступи не значи да државни органи не би требало да се обавезу да тада поштују минимум најосновнијих слобода и права.

Суспензивни законски вето (Марковић) је овлашћење непосредно изабраног председника да у границама тог овлашћења, учествује у вршењу законодавне власти чији је носилац скупштина. Петров даје прецизнију дефиницију Миодрага Јовичића: “...*право шефа државе да својим актом (стављање вета) спречи ступање на снагу неког закона усвојеног у парламенту*”.²⁵⁾ Парламент има једину реч када је у питању закон под утицајем суспензивног вета. Разлика у односу на ситуацију у којој овај вето не постоји је што

23) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 81.

24) Владан Кутлешић, „Уставни положај председника Републике Србије“, *Архив за правне и друштвене науке*, вол. 77, бр. 2-3, Институт за упоредно право, Београд, 1991, стр. 304.

25) Владан Петров, „Суспензивни вето Председника Републике“, *Права човека*, бр. 3-6, 2005, стр. 60.

парламент о закону одлучује два пута: *“Резон овог института је у томе што се ветом ефикасно може утицати на садржину одлука законодавне власти, при чему је претпоставка да тај утицај има подједнак извор легитимитета...”*²⁶⁾

У Уставу је вето доведен у везу са роком који председнику даје право да прогласи закон. Тај рок износи само седам дана. У компаративној пракси спада међу врло кратке у ствари најкраће.²⁷⁾ Мало је вероватно да ће председник у том року успети да обави потребне консултације са експертима и формулисати разлоге враћања закона. И када се закон ветира, скупштина о њему одлучује истом већином којом га је усвојила и претходни пут без расправе. Не постоји право поновног разматрања и прекрајања првобитне верзије закона.²⁸⁾ Парламент има два избора: поновити првобитну одлуку или усвојити сугестију шефа државе (Кутлешић). Устав је пропустио случај *“ћутања председника”*, односно наведено је да ће у случајевима када председник у року никако не реагује, председник скупштине о томе обавестити посланике.²⁹⁾ Председник је дужан да прогласи поново изгласан закон. Преостала могућност, јесте покретање поступка пред Уставним судом.

Суспензивни вето је коришћен мали број пута. До 1994. био је коришћен 11 пута, а затим пуних 11 година није био коришћен све до 2005. када је председник ветирао два акта - *Закон о Влади и Закон о раду*, које је парламент изгласао по други пут, а шеф државе покренуо поступак пред Уставним судом. Закон о раду је посебно индикативан. Председник је заправо био одбио да потпише овај закон, јер није донет у законодавном поступку у складу са уставом. По председниковом мишљењу, он је био спречен да употреби своје право на вето, јер се наводно вето може стављати само на акт који јесте закон. Скупштина је поново гласала о истом закону и упутила га председнику који га је указом прогласио, а потом обратио се Уставном суду. Сматрамо да ово није у складу са логиком института и усвајамо мишљење Владана Петрова.³⁰⁾ Устав Србије, није предвиђао ограничење употребе вета из чега следи да се он могао

26) Владан Кутлешић, „Суспензивни вето у уставу Србије у светлу компаративног права“, *Страни правни живот*, бр. 2-3, Институт за упоредно право, Београд, 1991, стр. 20.

27) Владан Петров, „Суспензивни вето Председника Републике“, *Права човека*, бр. 3-6, 2005, стр. 73.

28) Владан Кутлешић, „Суспензивни вето у уставу Србије у светлу компаративног права“, *Страни правни живот*, бр. 2-3, Институт за упоредно право, Београд, 1991, стр. 25.

29) Владан Петров, „Суспензивни вето Председника Републике“, *Права човека*, бр. 3-6, Београд, 2005, стр. 83.

30) *Ibid*, стр. 87.

употребљавати како због неуставности, тако и нецелисходности. У погледу спора да ли председник може да ветира само закон у целости или само део (*item veto*), не постоји најшира сагласност у теорији. Које тумачење прихватити ако устав о томе ћути? Убедљив је став Кутлешића да се овде ваља руководити начелом "ко може више, може и мање" (*argumentum ad minorem a maiore*) следећи уставносудску логику – закон се може прогласити неуставним и у једном делу.

Суспензивни вето је присутан у свим посткомунистичким системима сем Хрватске и Словеније – што у случају Хрватске сигурно није морало да значи већу демократичност, али са већим дискреционим правом председника или барем дужим роком до кога се може ставити вето, као и у Француској. Француски председник располаже правом вета у року од 15 дана, Литваније 10, Русије и Молдавије 14, Бугарске, Словеније и Украјине 15. Председници Румуније, Молдавије и Словачке имају исту обавезу као и председник Србије – да прогласе првобитно ветирани акт ако га парламент изнова усвоји обичном већином, председник Пољске закон проглашава ако га усвоји тропетинска обична већина, а ако је у питању уставни закон онда промулгација захтева тропетинску већину укупног броја. Устави Бугарске, Литваније и Македоније захтевају апсолутну већину укупног броја посланика за прегласавање вета, председници Украјине и Русије располажу најјачим правом суспензивног вета двотрећинске већине.³¹⁾

Распуштање скупштине је класично средство парламентаризма којим егzekутива распушта парламент пре истека уставног мандата. А како је у Србији постојала бицефална егzekутива председника и Владе, ово овлашћење је подељено између њих. Влада даје образложени предлог председнику за распуштање, а он одлучује да ли ће то урадити.³²⁾ Он нема слободу да самоиницијативно распусти парламент као што то има француски шеф државе који има само обавезу да се консултује са владом. Када председник Србије распусти скупштину, Влади престаје мандат. По овом уставу, скупштина је била распуштена два пута. Председник је оба пута прихватио предлог владе.

Из изложеног видимо да "неограничено" право председника да распушта скупштину није постојало. Нејасна примедба да председник не би смео да има ово право, чак и ако то ради на пред-

31) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 79, 236, 237.

32) Ратко Марковић, „Моћ и немоћ председника Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, vol. 52, бр. 3-4, стр. 339.

лог Владе, не може бити узета у озбиљно разматрање. Институције председника и владе су функционално раздвојене. Чињеница да председник и премијер могу доћи из исте странке при чему је шеф државе и страначки шеф, подједнако је вероватна оној да су они политички супарници у време кохабитације. У Србији, обе ситуације су важне не толико због институционалног склопа који њих слабо обликује, јер су овлашћења шефа државе малобројна, иако значајна, већ због партијске/лидерске динамике или општих ендогених фактора који су пре свега на релацији влада – скупштина. Николићу не би било за утеху ни да је 1990. уведен парламентарни систем. Милошевић и СПС би и тада освојили апсолутну парламентарну већину, тако да би егзекутива исто била под њиховим стегом, из чега није тешко закључити да би прерогатив дисолуције опет био код Милошевића. Упоредно, сви посткомунистички устава, сем устава Македоније, предвиђају ово право, док француски не наводи разлоге за распуштање.

У односу према Влади, за разлику од Француске, председник Србије није имао право да председава седницама Владе, нити да потписује њене прописе, именује и разрешава премијера/министре. Председник се налазио ван круга управних надлежности.

Устав наводи да разлог за одговорност наступа уколико председник "*прекрши Устав*".³³⁾ "Кршење Устава" треба тумачити као политичку одговорност, као што француски устав политичку одговорност подводи под "*велеиздају*". Јовичић је сматрао да овај термин није класично кривично дело издаје, већ: "*политички деликт неодређене садржине који се састоји из повреде устава или закона или тешког огрешења о дужност*".³⁴⁾ Поступак опозива покреће две трећине гласова укупног броја посланика, а тек ако се за опозив определи већина укупног броја бирача, председник је опозван. Изношене су примедбе да су већине превисоке. Нарочито у случају бирача, јер је већина опозива изнад потребног минимума да се председник изабере, пошто у двокружном већинском систему у другом кругу тај минимум износи четвртину бирача. Што се тиче скупштинске већине, апологете устава признају да једино може бити спорна која већина може бити подобна: "*...да ли двотрећинска или нпр. већина свих посланика*".³⁵⁾ Четвртина бирача је потребна само ако се узме у обзир други круг. За победу у првом, потребна

33) Наведено према Владан Кутлешкић, „Уставни положај председника Републике Србије“, *Архив за правне и друштвене науке*, вол. 77, бр. 2-3, 1991, стр. 306.

34) Ibid, стр. 306.

35) Ibid, стр. 307.

је већина опозива, тако да за ову већину постоје аргументи и за и против.

На крају, ако се погледа институционални аспект полупредседничког система, извесно је да су све његове претпоставке уведене овим уставом: председника бирају грађани, он има значајна овлашћења иако у минималном опсегу - броју, влада је одговорна парламенту. И то премијерско-председнички тип, јер влада не мора ужива поверење председника. Опет, овакав аранжман је на димензију полупредседничког система бихевиоралног кова утицао као веома "*пригушујући филтер*" чиме готово да није дозвољавао да захваљујући овом моменту добијемо "јаког" председника у било ком периоду. У смислу "осциловања" полупредседнички систем је **редовно нагињао** ка парламентарном полу "таласног брега", али се због институционалних решења никада није и **нити се могао творити** у парламентарни систем премапотписа за сваки председников акт. Не можемо се сложити да: "*Нема дилеме да је сачувана институционална логика парламентаризма*".³⁶⁾ Чини се да у овој оцени доминира мешање аспеката дефиниције полупредседничког система – институционалних и бихевиоралних, али нарочито неразликовање ширег и ужег утицаја ендогених фактора на статус председника. У смислу "ендогених" фактора, наше тезе се поклапају са оценом Владисављевића: "*И поред тога, разлоге успостављања и одржавања недемократског режима не треба тражити у овом систему, већ у ванинституционалној области* (подвукао М.П.) *и другим институционалним решењима*".³⁷⁾ Стога, поред ужих ендогених фактора који су условљени опсегом председничких овлашћења и који варирањем могу да "оснаже" или "ослабе" председника, постоје и они општи који се одвијају у складу са независном логиком. СПС је имала 400.000 чланова, наследила је инфраструктуру СКС, кадрове и финансијска средства. Све оно са чиме је опозиција кубурила: "*На свом челу имали су (СПС – прим. М.П), у то време неспорно, најпопуларнијег политичара, а по изборним јединицама довољно угледних појединаца доказаних у својим срединама, способних да однесу победу по већинском изборном моделу*".³⁸⁾ Владисављевићева анализа се надовезује на ову чињеницу: "*Услед ограничених овлашћења председника, Милошевићева моћ није извирала из председничког положаја већ из контроле*

36) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 305.

37) Небојша Владисављевић, *Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав*, Призма, ЦИДС, Београд, 2003, стр. 15.

38) Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 47, 48.

Марко Пејковић *Положај шефа државе у политичком систему ... посланичке већине*".³⁹⁾ Због малих овлашћења председника која се институционално не појављују у парламентаризму, ендогена логика је скоро сасвим била парламентарног типа.

ШЕФ ДРЖАВЕ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ ОД 2006.

Нови Устав је донео неколико новина у односу на ранији. Преамбула помиње Косово и Метохију, у даљем тексту се детаљније разрађују грађанска и људска права, омбудсман, ревизорство, спорно питање посланичког мандата. Једина област која се веома мало мењала, управо је она највише критикована у ранијем периоду, а то је организација власти са положајем председника: "*Суштинских разлога једино нема код организације власти која је, уз ојачано право вета председника републике, остала иста*".⁴⁰⁾

Истини за вољу, председник је добио неке нове надлежности, што је била искључива последица распада СЦГ и то у сфери спољних и војних односа.⁴¹⁾ Управо ћемо анализу усредити на његова овлашћења, тј. положај према другим органима и механизам одговорности. Поред већ поменутих војних и спољних односа, председник има овлашћење да скупштини предлаже кандидата за премијера уз обавезу да саслуша мишљење представника изборних листа, док је раније узимано у обзир само мишљење већине. Још предлаже и бира судије Уставног суда. У погледу "стања нужде" знатно је ослабљена његова дискреција. И ратно и ванредно стање председник проглашава са премијером и председником скупштине, али само ако скупштина није у стању да се састане. Овде видимо отклон од ранијег решења, када је председник проглашавао ванредно стање на предлог Владе, без учешћа парламента. Исто постоји могућност да се у таквим околностима доносе акти који ограничавају људска права и слободе супротно Уставу, само што за разлику од ранијег уставног текста председник не може самостално да доноси такве акте. У ратном стању одлуке овако специфичне садржине доносе заједно председник скупштине, Влада и шеф државе, док у ванредном стању у овом пољу дела Влада

39) Небојша Владисављевић, *Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав*, Призма, ЦЛДС, Београд, 2003, стр. 15.

40) Душан Павловић, „Устав у преамбули“, *Политика*, <http://www.politika.rs/pogledi/Dusan-Pavlovic/t9166.lt.html> (датум приступа 5.3.2010)

41) Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 215.

уз супотпис председника. Компаративна полупредседничка источноевропска пракса је у овој тачки прилично слична, уз изузетке Русије и Украјине (председници самостални у вршењу ових права) и хрватског случаја *sui generis*, будући да шеф државе има право да војску употреби и ако није проглашено ратно стање, у посебно набројаним ситуацијама.⁴²⁾

Рок за улагање суспензивног вета (промулгацију закона) сада је продужен и износи 15 дана. Уколико указом не прогласи закон, председник може да писменим образложењем врати закон скупштини на поновно одлучивање (чл. 113 Устава). Закон о председнику Републике прецизира разлоге због којих се вето може ставити. По свему судећи сувишно, јер практично сваки правни или политички разлог долази у обзир. Закон кога су бирачи потврдили било пре било после усвајања у парламенту председник не може суспендовати (чл. 19). Да би скупштина поново усвојила ветирани закон, више није довољна обична апсолутна већина посланика, већ апсолутна већина гласова свих посланика. Иако је извесно да је ово разумније решено него 1990, остаје недоумица шта се дешава када се закон врати на поновно разматрање. Да ли скупштина може тотално да занемари и одбаци председникове примедбе или може да одустане од закона? Да ли се гласа само ако се председникове замерке не прихвате?⁴³⁾ Нови устав је решио и ранији озбиљан пропуст уставотвораца. То је питање шта се дешава са законом уколико председнику у року нити прогласи закон нити уложи вето. Сада, ако председник "ћути", указ доноси председник скупштине и прогласити закон (чл. 113 Устава). Шеф државе може парламент да распусти или на предлог Владе (када има слободу одлучивања), с тим да у року од 72 сата мора донети одлуку или услед уставне обавезе када скупштина у року не изабере Владу било након избора било након изгласавања неповерења. У првом случају председник је још ограничен условом да не може да распушта скупштину уколико је у току поступак који се тиче питања поверења Владе или интерпелације.

У председничком систему, председник не може политички да одговара парламенту, јер он ради према начелу фиксних мандата и круте поделе власти. Иако може кривично-правно (импичмент). У парламентарним системима, шеф државе је политички и правно (монарх) неодговоран, једино због тога што преко премапотписа за његове акте одговара влада или премијер, тј. зато што

42) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 244.

43) Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 54, бр. 2, 2006, стр. 19.

није самосталан у вршењу функције. Пошто у полупредседничким системима постоји барем део надлежности председника које нису покривене премапотписима, отуда је логика политичке одговорности сасвим присутна.⁴⁴⁾ Поводи политичке одговорности могу да се номинално означе као кршење устава, велеиздаја, мито, али њена природа се том чињеницом не мења. Актуелни Устав је напустио претходно решење опозива, када су у крајњој инстанци председника смењивали грађани и увео разрешење. Такво решење у посткомунистичким земљама које имају полупредседнички систем данас зна једино Молдавија.⁴⁵⁾ Председник Србије одговара због "кршења Устава", а тада поступак за разрешење покреће једна трећина посланика (чл. 118 Устава). Одлуку затим о томе доноси Уставни суд у року од 45 дана. Ако одлука о повреди Устава буде позитивна, да би се председник разрешио 2/3 посланика то мора да потврди. Упоредно, у већини источноевропских система преовлађује решење по коме коначну одлуку о одговорности шефа државе доноси уставни или врховни суд.⁴⁶⁾

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Ако се има у виду да традицијски у Србији нема адекватне парламентарне кочнице за самовољу владе, онда је неопходно обезбедити алтернативну полуку моћи у политичком систему која ће зауздавати владину самовољу. "У Србији је влада и народ „једно исто“. Или, са мога гледишта, народ поклања сву веру партији што је на влади. У Србији нема ни либералаца ни конзервативаца као партије. Нема опозиције...", још у XIX је велио Светозар Марковић.⁴⁷⁾ Сматрамо да је полупредседнички систем лек за превелику моћ владе, али са неопходним корекцијама у прилог јачања председника.

Неопходно је додати лимит да председник може бити само личност која је рођена у земљи (као у Бугарској и Литванији) и још старосни цензус од 50 година из разлога акцентирања искуства као важног за овај положај. Озбиљно поразмислити о прописивању да шеф државе може бити личност која не само да није члан

44) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 222.

45) Ibid, 224.

46) Ibid.

47) Светозар Марковић, *Српске обмане*, 1869, (<http://www.rastko.rs/rastko/delo/10664>, датум приступа 31.3.2010)

неке партије, него и да *никада* није била припадник странке, због тога што нашу политичку културу боји тешко наслеђе свеопштег политичког анатемисања и пре 2000. и после. Да би председник био арбитар политичког живота, он мора бити ослобођен сумње да је некада служио некој партији. Задржати решење да парламент и Уставни суд деле улогу у вези председничке одговорности. Највише мењати у сфери односа председника према Влади и ширине његових овлашћења. Председник треба да има у неким моментима и право председавања Владом, сазивања седница и потписивања најважнијих аката. Држимо да би у случају пат-позиције криза могла да се превазиђе претњом распуштања скупштине, односно пре тога покретањем поступка председничке одговорности. Задржати суспензивни вето (3/5 вето), увести право законодавне иницијативе и право председника да законе шаље на референдум (ограничити по броју, материји и временском року), као и право да се сваке године свечано обрати скупштини начелним прегледом плана рада из делокруга његових надлежности.

ЛИТЕРАТУРА И АКТИ

- Владан Кутлешкић, „Суспензивни вето у уставу Србије у светлу компаративног права“, *Страни правни живот*, бр. 2-3, Институт за упоредно право, Београд, 1991.
- Владан Кутлешкић, „Уставни положај председника Републике Србије“, *Архив за правне и друштвене науке*, vol. 77, бр. 2-3, 1991.
- Владан Петров, „Суспензивни вето Председника Републике“, *Права човека*, бр. 3-6, Београд, 2005.
- Горан Буцак, *Полупредседнички систем као модел хоризонталне организације власти*, www.analize-komentari.com/Download/polupredsednicki%20sistem.pdf, (датум приступа 1.3.2010)
- Дарко Симоновић, *Полупредседнички систем*, Службени гласник, Београд 2008.
- Душан Павловић, „Устав у преамбули“, *Политика*, <http://www.politika.rs/pogledi/Dushan-Pavlovic/t9166.lt.html> (датум приступа 5.3.2010)
- Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Закон о председнику Републике*
Мануов законик
- Matthew Søberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, od.dk/files/semi-presidentialism.pdf, (датум приступа 2.3.2010)
- Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Небојша Владисављевић, *Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав*, Призма, ЦЛДС, Београд, 2003.

Павле Николић, „Институција председника републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990.“, *Архив за правне и друштвене науке*, vol. 77, бр. 2-3, Београд, 1991.

Ратко Марковић, „Моћ и немоћ председника Републике Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 52, бр. 3-4, Правни факултет, Београд.

Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 54, бр. 2, Правни факултет, Београд, 2006.

Светозар Марковић, *Српске обмане*, 1869, (<http://www.rastko.rs/rastko/de-ju/10664>, датум приступа 31.3.2010)

Устав Републике Србије

Marko PejkoVIC

HEAD OF THE STATE POSITION IN SERBIAN POLITICAL SYSTEM

Summary

Looking toward scientific community which deals with constitutional law's and political system's issues, one could find no unanimity among scientists regarding Serbia's system of government under 1990. and 2006. constitutions as being semi-presidential. Some important, but distinctive opinions, argue of system being of parliamentary, even presidential (charismatic?) type. For which reason, author first clarifies theory of semi-presidential system, i.e. makes attempt to shed some light on (still) unprecise definition of semi-presidential system notion, and he thought this section will serve as introduction into further examination of the matter at stake. Then, he proceeds to analyze constitutional arrangements in the last two decades, with special regard to examples from political life in which president acted as an important figure, but to comparative semi-presidential, east-European aspect as well. The due consideration is given to the suspensive veto and emergency powers. Having encountered with newest hints from political class that Constitution 2006. is actually to be revised, author suggests package-reform concerning head of state institution. He assumes that president of Serbia, obliged by former and contemporary constitutions, produced nothing but a futile or non-institutional biased practice and achieved unsatisfactory results, in terms of efficiency and effectiveness in political system of Serbia.

Key words: semi-presidential system, head of state, political system, constitution, system of government, suspensive veto, emergency powers.