

*Др Павле Јовановић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

УСТАВНО-ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У КОМПАРАТИВНОЈ ПЕРСПЕКТИВИ

Сажетак: *Анализа расветљава неке политичке импликације уставно-правне дефиниције положаја и надлежности председника Србије. Аутор указује на могућу инструментализацију председника и на могуће опасности од деформација начела поделе власти у Србији. Аутор закључује да нови Устав Србије из 2006, као и законска решења из ове области још увек садрже озбиљне иразнине и амбивалентности у погледу прецизирања положаја и надлежности председника Србије vis-à-vis осталих органа власти. Нарочита пажња посвећена је императиву рецејције демократских стандарда која нуде уставни конституционалних земаља у региону централно-источне Европе. Аутор посебно наглашава недостатке председничког система власти и тенденције политичке инструментализације уставних и законских пројеката председникове власти.*

Кључне речи: *Председник Републике Србије, Устав Србије, Народна скупштина, влада, избори, мандати, ојозив.*

Председници у региону централно-источне Европе, и у бившем СССР-у, запазили су аналитичари, могу да се разврстају на различите позиције дуж лествице – на оне који су шефови па до оних који стоје између редова као посредници, на оне који су ненадмашиви моћници који владају помоћу декрета – готово диктатори, до оних који су занемарујуће фигуре лишене готово свих, изузев церемонијалних надлежности (Holmes, 1993/1994: 36). Доминација Слободана Милошевића на председничкој функцији у периоду 1990–1997. године допринела је сврставању поли-

тичког система Србије у председничке системе власти, премда принципи поделе власти нису били тако дефинисани у одредбама Устава из 1990. године. Иако је Милошевић користио према властитом нахођењу сва четири „јака“ председничка овлашћења: вођење спољне политике, руковођење оружаним снагама, распуштање Скупштине и проглашење ванредног стања, он је то могао да чини само до 1992. године на основу Устава Србије, да би доношењем Устава СР Југославије 1992. године, ова овлашћења председника Србије била пренета на федералне органе власти (изузев распуштања Скупштине – на образложени предлог владе). Управо је традиција јаког персоналног вођства, како у предратној Србији, тако и у комунистичкој Југославији, као и дуготрајна економска и политичка криза, омогућила да председник Србије има много више политичког утицаја и моћи него што му је то допуштао текст устава.

Према новом Уставу Србије, усвојеном 8. новембра 2006. године, председник Републике Србије *„изражава државно јединство Републике Србије“* (члан 111). Ова уставна одредба проистиче из чињенице да политичка снага функције председника највећим делом произилази из начина његовог избора. Наиме, председника Србије бирају грађани, на непосредним, тајним изборима. Додуше, уобичајено је становиште да популарно изабрани председник оличава „јединство нације“ (дакле, већине грађана-бирача који су гласали за њега), али се у тексту Устава Србије избегла ова уобичајена формулација, и уместо „нације“ (грађана) апострофирана је „држава“. Значење овако формулисане уставне дефиниције председника Србије јасније је прецизирано у тексту заклетве коју нови председник полаже приликом инаугурације: *„Заклињем се да ћу све своје снаге посветити очувању суверености и целине територије Републике Србије, укључујући и Косово и Метохију као њен саставни део, као и остваривању људских и мањинских права и слобода, поштовању и одбрани Устава и закона, очувању мира и блаосиња свих грађана Републике Србије и да ћу савесно и одговорно испуњавајући све своје дужности“* (члан 114. Устава, став 3). Дакле, текст заклетве утемељен је на принципу државно-територијалног суверенитета, урпкос чињеници окрњеног легитимацијског капацитета овакве уставне одредбе. Наиме, већинско албанско становништво на Косову и Метохији већ готово две деценије бојкотује изборе¹ и институције Републике Србије – косовски Албанци одбијају да признају суверенитет Србије над овом територијом, тежећи ка отцепљењу и признању независности Косова. Унаточ томе, репрезентативна функција председника Србије, како је дефинисана и у новом Уставу, представља

¹ Укупно бирачко тело АП Косова и Метохије тренутно износи око 1.200.000 бирача (укључујући и не-Албанце).

још једну нереалну пројекцију државотворног концепта српског националног интереса утемељеног на територијалном принципу. Сличну тенденцију одражава и Устав Румуније који каже да председник *„репрезентује румуњску државу“*, да је гарант *„националне независности, јединства и територијалног интегритета“*. Устав суседне Бугарске користи комбиновану дефиницију положаја председника – он је *„шеф државе који остварује нацију“* (члан 92, став 1). За разлику од ових „суверенистичких“ дефиниција, у уставима неких других пост-комунистичких земаља положај председника утемељен је на чисто функционалном принципу: у Уставу Албаније председник је дефинисан кратко као *„шеф државе“* (члан 65). Иста функционална дефиниција наведена је и у уставима неколико других земаља: Чешке (члан 54, став 1), Словачке (члан 101), Мађарске (члан 29, став 1), Естоније (члан 77), итд. По свему судећи, мултиетничке државе на Балкану показују већи степен сензитивности према питањима државног суверенитета, територијалног интегритета и националног јединства, него што је то случај са пост-комунистичким земљама у централно-источној Европи.

Упоредне анализе су показале, да изузев у бившем СССР-у и у бившој Југославији, председнички систем власти није задобио преовлађујућу подршку у пост-комунистичким земљама, и да је предност дата парламентарном моделу. Уосталом, председнички системи власти садрже инхерентне негативне тенденције злоупотребе председничких прерогатива власти, које је најупечатљивије изложио Хуан Лицз, упозоравајући на следеће негативне карактеристике:

- у председничком систему „победник узима све“, потенцијално искључујући губитнике од било каквог утицаја на кључне одлуке (преобраћајући их у „кваритеље“), при том дајући извршну власт једној партији;
- председнички систем захтева фиксирани календар избора, што онемогућава системску флексибилност, док политички или персонално ослабљени или компромитовани председник владе / премијер може да буде смењен усред мандата, председник остаје на функцији до краја мандата;
- механизам сукцесије, замене у председничким системима је лоше дизајниран – постоји вероватноћа да ће власт пасти у крило неприпремљеног и на изборима нелегитимизованог подпредседника;
- чињеница да се председник бира од стране целокупног бирачког тела доводи до омнипотентних фантазија председника и може га подстаћи да мисли да он сам има право да говори у име целе нације;
- председнички систем подстиче кандидате да чине нереална обећања и да продукују опасну илузију да је председник спасилац народа;
- у председничком систему је вероватније да ће две демократски изабране гране власти – парламент и председник доћи у конфликт без

постојања било каквог институционалног механизма за решавање њихових сукоба демократским путем.

Линц закључује да ће овакав „ћорсокак“ дискредитовати саму демократску формулу и убедити бираче да избори нису ефикасан начин за формирање владе која би била способна да ефикасно врши власт (cf. Linz, 1994). Напослетку, и без много аналитичке проицљивости, можемо се сложити са опажањем никог другог до генерала Јарузелског, који је изјавио да је „председнички систем врста лутрије и да у великој мери зависи од персоналних карактеристика изабраног председника“ (наведено према: Holmes, 1993/1994: 38).

Управо наведена опажања указују колико је важно питање пасивног и активног бирачког права приликом избора председника. Актуелни Предлог закона о изборима за председника Републике Србије (достављен Народној скупштини на разматрање крајем новембра 2007), одређује да *„право да бира председника Републике и да буде биран за председника Републике има сваки пунолетан и пословно способан држављанин Републике Србије који има пребивалиште у Републици Србији“* (члан 2. Предлога закона). Ова је одредба формулисана у складу са уставном одредбом о изборном праву као људском праву да *„сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран“* (члан 52, став 1. Устава Србије). Ипак, пунолетство и пословна способност нису били довољни критеријуми за избор председника у неким другим земљама региона. Већина устава пост-комунистичких земаља наводе рестриктивније критеријуме кандидатуре за председника. Држављанство је преовлађујући критеријум, док се у неким земљама прецизира да кандидат мора бити држављанин од рођења (Бугарска и Литванија). Старосна граница је такође поштрена – председнички кандидат мора да наврши најмање тридесет и пет година (како је одређено у уставима Албаније, Мађарске, Пољске, Словачке), односно најмање четрдесет година (како је наведено у уставима Бугарске, Чешке, Естоније, Летоније, Литваније). Такође, устави у региону прецизирају да би кандидат требало да има пребивалиште у дотичној земљи најмање три године (Литванија), односно пет (Бугарска), па до уназад десет протеклих година (како је наведено у Уставу Албаније). Дакле, критеријуми кандидатуре су у случају Србије мног флексибилнији, с обзиром да је шанса дата и млађим кандидатима, а не само онима зреле доби. Надаље, и критеријум држављанства је много флексибилније постављен будући да су држављанство Србије накнадно стекли велики број људи са статусом избеглица (који су рођени у другим републикама на територији бивше СФРЈ). У овом контексту хипотетички је могуће претпоставити да би право кандидатуре на предстојећим председничким изборима у Србији имали и грађани Црне Горе који су након раскида државне

заједнице са Србијом примили и држављанство Србије, под условом да су пријавили пребивалиште у Републици Србији. Додуше, ова хипотеза још увек није тематизирана, или исполитизирана у јавности Србије, али је и теоријски и правно могућа.

Пре доношења новог Устава Србије били су ојачали и аргументи да се у устав унесе одредба о избору председника Србије од стране Народне скупштине, и то апсолутном већином гласова посланика. Међутим, тада би се јавила опасност да уставна позиција председника може да буде угрожена променљивим односима снага између владајућих партија и опозиције у парламенту, и да председников опстанак на функцији зависи од милости и немилости политичких партија. Потоња аргументација је превазишла и у новом уставу задржан је плебисцитарни начин избора председника, који је преферирао и Милошевић. У члану 114. новог Устава предвиђено је да се „*председник Републике бира на нејасредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом*“. Међутим, док је Милошевићев устав јачао оминпотентну везу између председника и грађана, тако што је у члану 88, ставу 1. Устава из 1990. речено да је „*Председник Републике одговоран грађанима Републике Србије*“, нови устав је знатно ослабио ову популистичку везу. Наиме, процедура разрешења председника је битно различита у ова два устава. По одредбама новог Устава председник се разрешава „*због његове Устава*“, одлуком Народне скупштине, гласовима најмање две трећине народних посланика (члан 118, став 1). По старом уставу, коначну одлуку о опозиву председника доносе грађани-бирачи, непосредним и тајним изјашњавањем, ако за то гласа већина од укупног броја бирача (дакле, уписаних у бирачки списак). У случају да грађани подрже председника – тј. не подрже његов опозив, Народна скупштина се распушта (члан 88, став 4. Устава из 1990). По одредбама новог Устава распуштање Народне скупштине не следи као последица одлучивања о разрешењу председника.

Надлежности председника Србије vis-à-vis парламента и владе

Надлежности председника Србије могу се конституисати само уставом, као највишим правним актом у држави. Уставом је утврђено да председник, поред послова који су изричито набројани у одредби Устава која прописује надлежности председника Републике (члан 112. Устава), „*врши и друге послове одређене Уставом*“ (члан 112, став 1, тачка 8. Устава). Устав гарантује положај председника Републике и његову улогу у правном и политичком систему vis-à-vis других државних органа. Устав би требало да спречава да тренутни утицај и однос политичких снага, како унутар Народне скупштине, тако и владе манипулативно утичу, тј. да слабе или

јачају положај и надлежности председника Републике. Како је речено у Предлогу закона о председнику (достављеном Народној скупштини на расправу крајем новембра 2007. године), законодавна власт, оличена у Народној скупштини, и извршна власт, оличена у влади, није овлашћена да законима или подзаконским прописима мења (додаје или одузима) надлежности председника Републике (члан 3, став 2. Предлога закона). С друге стране, ни председник Републике не може својим подзаконским актима (која доноси нарочито у области одбране) да мења своје уставне надлежности.

Ипак, Устав није ексклузивни извор правног и политичког положаја председника. Иако Устав пресудно уређује положај председника Републике, нарочито посебности везане за његов мандат – трајање мандата, разлоге за престанак мандата, реизборност, итд. неке надлежности председника Републике треба да нијансирају закони из релеватних области.² Тренутно, положај председника Републике Србије уређује неколико закона, који су засновани на „Милошевићевом“ Уставу из 1990. године.³ Нови Устав из 2006. је предвидео да се о председнику Републике донесе посебан закон (члан 121. Устава). Тим се законом прописују материјални услови за избор председника Републике (ако нису уставом одређени), као и процедура избора председника. У очекивању нових председничких избора у Србији који би требало да се одрже 2008. године, крајем текуће 2007. године посланици Народне скупштине Србије разматрају два предлога закона: Закона о председнику Републике и Закона о изборима за Председника Републике. Осврнућемо се на најзначајније одредбе и новине које садрже ова два законска предлога. Већ је на први поглед очљиво да се у Предлогу закона о председнику Републике нагласак ставља на правне акте које доноси председник Републике, као и на нормирање материјалних и других услова који омогућавају вршење функције и надлежности председника Републике. Такође прописују се и права председника Републике која он има пошто му престане мандат.

² То су: Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о спољним пословима, Закон о Уставном суду, Закон о одликовањима, Закон о помиловању и други.

³ Положај председника Републике Србије уређује неколико закона: изборе за председника Републике прописује Закон о избору председника Републике, а материјалне и друге услове за рад председника Републике делимично уређује Закон о платама у државним органима, а делимично Закон о посебним правима и дужностима председника Републике. Овај последњи закон уређује и нека права која припадају бившем председнику Републике. Овлашћења председника Републике у области спољних послова, одбране и руковођења и командовања војском уређују закони бивше Србије и Црне Горе, који су након иступања Црне Горе из државне заједнице постали закони Републике Србије. На снази је и Закон о одбрани, чији основни текст потиче из 1991. године и који је донесен као закон Републике Србије.

Предлог закона о председнику из 2007. године уређује најбитније надлежности председника Републике које су везане за Народну скупштину. Председник Републике предлаже Народној скупштини кандидата за председника владе увек кад се бира влада (члан 18, став 1. Предлога закона) – и кад се бира прва влада после конституисања Народне скупштине и кад се бира свака нова влада у истом сазиву Народне скупштине. Кандидат за председника владе предлаже се у уставном року од 90 дана од дана конституисања Народне скупштине (члан 109. став 3. Устава), односно у року од 30 дана од дана када је влади престао мандат (члан 130, став 4; члан 131, став 4; члан 132. став 5. Устава). Устав прописује само да „*кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листи*“ (члан 127, став 1. Устава, исто и члан 112, став 1, тачка 3. Устава). Поставља се хипотетичко питање: може ли председник Републике предложити Народној скупштини да кандидат за председника владе буде лице које не може да обезбеди избор владе? Предлог закона тумачи устав тако што се предвиђа да је председник Републике дужан да Народној скупштини предложи кандидата за председника владе који може да обезбеди избор Владе (члан 18, став 2. Предлога закона). Свако друкчије тумачење устава нарушавало би уставом одређене односе између законодавне и извршне власти и омогућило доминацију извршне над законодавном влашћу. Консеквентно, ако би преложио кандидата за председника владе који не може да обезбеди избор владе, председник Републике би директно утицао на распуштање Народне скупштине (упркос томе што у њој постоји већина која је потребна за избор владе) и на расписивање избора за народне посланике. То би, теоријски гледано, могао да чини све док му траје мандат. Тиме би био онемогућен рад законодавне власти (Народне скупштине) док би оба органа извршне власти, председник Републике и влада, наставили да раде (у случају владе – са смањеним надлежностима). Да се ово не би могло догодити неки уставни, попут Устава Естоније, одређују да председник има на располагању три покушаја да наименује председника владе који може да формира владу (члан 89. и 78, став 14. Устава Естоније). Устав Чешке даје председнику две прилике да наименује председника владе и владу која може да придобије поверење посланика (члан 68, став 2). Устав Бугарске је још прецизнији: председник поверава формирање владе мандатару којег је номинувала партија која има највећи број седишта у скупштини. Ако се консултације око састава владе покажу неуспешним, председник затим поверава формирање владе мандатару партије са другим по величини бројем седишта у скупштини. ако се и ове консултације око формирања владе покажу неуспешним, председник поверава формирање владе мандатару из мањинске партије. Ако се и ове консултације заврше

неуспехом, председник ће тражити од скупштине да изабере мандатара владе (члан 99 Устава Бугарске).

Право председника Републике да стави одложни вето на законе који су изгласани у Народној скупштини облик је учешћа председника Републике у вршењу законодавне власти и пример међусобног прожимања различитих грана власти. Председник Републике при томе може Народној скупштини да врати закон зато што сматра да закон није сагласан са Уставом, да је у супротности с потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права, да при доношењу закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или зато што се противи правно-политичким решењима које садржи закон који је иначе уставан (члан 19, став 1. Предлога закона). Као што се види, председник Републике на својеврстан начин контролише уставност и правно-политичку димензију закона. Предлог закона уређује и случајеве у којима председник Републике не може Народној скупштини да врати закон. Реч је о прописима који само по називу представљају законе, а по својој суштини имају надзаконску снагу. Посреди су закони о којима су се грађани изјаснили на референдуму пре њиховог доношења и закони које су грађани потврдили на референдуму; обавезност ових „закона“ не произлази из скупштинског акта, већ из непосредног изјашњавања грађана на референдуму.

Устав овлашћује председника Републике да распусти Народну скупштину. Распуштањем Народне скупштине престаје и мандат владе. Председник Републике може, али не мора да распусти Народну скупштину на образложени предлог владе, а дужан је да распусти Народну скупштину у случајевима који су наведени у Уставу (члан 20, став 1. и 2. Предлога закона). У првом случају председник Републике оцењује предлог владе и одлучује о томе да ли ће га прихватити и распустити Народну скупштину. Указ којим председник Републике распушта Народну скупштину на предлог владе има конститутивно дејство. У другом случају – кад је распуштање Народне скупштине уставна дужност председника Републике – председник Републике утврђује да ли су наступиле Уставом одређене чињенице (тј. да ли је истекао уставни рок за избор владе) и ако јесу, указом распушта Народну скупштину. Указ тада има декларативно дејство. Независно од начина на који је распуштена Народна скупштина, председник Републике заједно са указом о распуштању скупштине доноси и одлуку којом расписује изборе за народне посланике (члан 20, став 3. Предлога закона) да би држава што пре добила Народну скупштину с пуним мандатом. Председник Републике не може да распусти Народну скупштину за време ратног или ванредног стања (члан 109, став 4. Устава и члан 19, став 4. Предлога закона). Забрана распуштања Народне скупштине за време ратног или

ванредног стања важи како за распуштање Народне скупштине на предлог владе, тако и за њено распуштање у осталим случајевима наведеним у Уставу. Закључак произлази из уставног правила које гласи: „У случају *йроғлашења райноі или ванредноі сїања йоново се усїоставља њена йуна надлежностї* (тј. пуна надлежност Народне скупштине – прим. П. Ј.), *која йтраје до окончача райноі, односно ванредноі сїања*“ (члан 109, став 6. Устава). Из наведеног правила произлази да је распуштање Народне скупштине практично немогуће за време ратног или ванредног стања, без обзира на то који су разлози за њено распуштање.

Председник Републике који је примио образложен предлог владе да распусти Народну скупштину дужан је да у року од 72 сата од пријема предлога донесе указ о распуштању Народне скупштине или, ако не прихвати предлог владе, да обавести владу и јавност да није прихватио предлог владе (члан 21. став 1. Предлога закона). Прописивање рока у коме је председник Републике дужан да одлучи о предлогу владе онемогућава председника Републике да због своје неодлучности или опструкције држи Народну скупштину и владу у неизвесности да ли ће им престати мандат. „Влада не може *йредложити расїушїање Народне скупшїине, ако је йоднеї йредлої да јој се изїласа нейоверење или ако је йоставила йшїање своїа йоверења*“ (члан 109, став 2. Устава). *Ratio legis* уставног правила је у томе да се влада и председник Републике онемогуће да путем распуштања Народне скупштине спрече стварање нове скупштинске већине, пад владе и избор нове владе. У Предлогу закона уставно правило се операционализује формулацијом да председник Републике неће разматрати предлог владе „*ако је Народној скупшїини йоднесен йредлої да се влади изїласа нейоверење, ако Народна скупшїина није йрихвайїла одговор владе на инїтерїелацију или ако је влада йоднела йредлої да се їласа о йоверењу влади*“ (члан 21, став 2. Предлога закона). Предлог закона, дакле, уређује шта председник Републике треба да уради ако се влада оглуши о уставну забрану. Поред тога, у случајевима кад влада не може да предложи распуштање Народне скупштине сврстава се и случај кад Народна скупштина не прихвати одговор владе на интерпелацију, будући да се тада по сили устава прелази на гласање о неповерењу влади (члан 129. став 5. Устава).

Конечно, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину ако она за 90 дана од дана конституисања не изабере владу или ако не изабере нову владу у року од 30 дана од дана кад је претходној влади престао мандат (члан 22. Предлога закона). Посреди су разлози за распуштање Народне скупштине на које председник Републике не може утицати, из чега се закључује да у том случају председник има уставну дужност да распусти Народну скупштину.

Анализа уставних надлежности председника истовремено подразумева и навођење оних функција и послова за које он никако не може бити надлежан, односно које не би смео да обавља све док врши мандат председника. То се односи на правила о неспојивости (инкомпатибилности) функције председника Републике с другим јавним функцијама или професионалним делатностима (члан 9, став 1. Предлога закона о *predsedniku*) преузето из Устава (члан 115. Устава). Поред тога, изричито се потврђује да је председник Републике дужан да се потпуно повинује свим прописима (законским и подзаконским) којим се уређује сукоб интереса при вршењу јавних функција (члан 9, став 2. Предлога закона). Тако, председника Републике везују не само правила о неспојивости функција већ је он дужан и да пријављује имовину, да пренесе на друга лица управљачка права која има у привредним субјектима, да на одговарајући начин поступа с поклонима које прими у вези с вршењем функције, итд. Међутим, проблем са кандидатима за председника Србије јесте што су сви они који су на изборима постигли запажене резултате истовремено били и лидери, односно челни функционери политичких странака. Стога је индикативно да ни у Уставу ни у законске регулативе није стипулисана одредба којом би се председник Србије спречавао да истовремено врши и значајнију партијску функцију. Наиме, погледају ли се одредбе неких других посткомунистичких устава, јасно ће се видети да је управо ова одредба стављена као препрека. У Уставу Албаније јасно је стипулисано да је функција председника неспојива са било којом другом јавном, партијском или иприватном функцијом (члан 68). Такође је у Уставу Бугарске речено да председник не сме да буде посланик Националне скупштине и да се ангажује у било којој другој државној, јавној или економској активности, нити да учествује у руководству било које политичке партије (члан 95, став 2). У Уставу Чешке је речено да је функција председника неспојива са функцијом посланика, сенатора или судије (члан 22, став 1). У Уставу Естоније прецизирано је да након преузимања дужности председника, ауторитет и дужности председника у свим изабраним и наименованим капацитетима престају и да он или она морају да суспендују чланство у политичким партијама (члан 84). Такође је и у Уставу Украјине речено да председник мора да суспендује чланство у политичким партијама, да не може бити посланик Националне скупштине, да не може да има било коју другу државну функцију, и да не може да се ангажује на плаћеном послу (члан 175. Устав Украјине). Дистинктивна је одредба Устава Словачке где се наводи детаљна листа некомпатибилних функција председника – он не може да буде на функцији посланика, члана владе, судије, тужиоца, да буде припадник оружаних или безбедносних снага, или члан Врховног надзорног већа (члан 103, став 4), нити да има било какву плаћену позицију или про-

фесију нити да се ангажује у било каквој пословној активности нити у правној професији (члан 103, став 5). Ипак, и у Словачкој, као и у Србији, изостављена је забрана вршења партијске функције председника. Уколико се законским актом не онемогући председник Србије да врши и партијску функцију за време свог мандата, он самим тим не може да испуни уставну дефиницију свог положаја – „*да изражава државно јединство Републике Србије*“ (члан 111), већ ће га јавност доживети као још једног у низу партијских лидера. Србија је и по овом питању ван *mainstream* токова у региону централно-источне Европе – њени најјачи кандидати за председнике су истовремено и лидери политичких партија, док ванстраначки кандидати (група грађана) остају у њиховој дубокој сенци. Премда, предстојећи председнички избори у Србији могу да донесу и нека нова изненађења у овом односу снага (ван)страначких кандидата.

Процедура избора председника Србије

„Председничка криза“ која се у Србији одвијала током серије неуспешних избора за председника, у периоду 2002-2003, указује да се начин избора и надлежности председника Србије, како су дефинисани новоусвојеним Уставом Србије из 2006. године и предстојећим законским актима, изузетно важни за функционисање демократског поретка у Србији. Устав из 2006. је преузео начин избора председника Србије из Устава из 1990. године – председник Републике се бира на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом (члан 114. став 1. Устава).

Устав Србије, попут Устава из 1990. године, није подробније уредио услове за избор председника Републике. Односно, ни у Уставу из 2006. није прецизно одређено када се сматра да председник Републике изабран. Оба устава су легитимитет институције председника утемељили у народу, а не у представничком телу, тј. парламенту (члан 114. став 1. Устава из 2006. и члан 86. став 1. Устава из 1990. године). Уставотворац је препустио закону да уреди с којом се већином председник Републике бира, друге услове за његов избор и поступак у коме се он бира. Дакле, уставно решење омогућава да се услови за избор председника Републике мењају законом, упркос томе што су надлежности председника Републике одређене Уставом.⁴ Значајно је напоменути да Закон о изборима за председника Републике није једини извор права којим се уређује поступак у коме се бира председник Републике. Преваходни извор права којим се уређује изборни поступак јесте Закон о избору народних посланика, а Предлогом

⁴ Тренутно, крајем 2007. је на снази у неколико наврата мењан Закон о избору председника Републике (“Службени гласник РС”, бр. 1/90, 79/92, 73/02, 72/03, 93/03 и 18/04).

законa уређују се само она питања поступка која су специфична за избор председника Републике.

У оквиру Предлога закона налази се и одредба којом се уређују рокови у којима се расписују и одржавају избори за председника Републике (члан 4. Предлога закона). Изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине (члан 114, став 2. Устава и члан 120, став 3. Устава). Постоје три случаја која су предвиђена уставом, а у којима се одржавају избори за председника Републике: најпре, пре истека мандата актуелног председника, потом код превременог престанка мандата председника и коначно, после истека мандата председника коме је мандат продужен до истека три месеца од престанка ратног или ванредног стања. Расписивање избора у последњем случају Устав не уређује, али два прва случаја уређује правилима која су унеколико различита. Наиме: „Изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине 90 дана пре истека мандата председника Републике, иако да се избори окончају у наредних 60 дана, у складу са законом“ (члан 114. став 2. Устава) и „Изборе за председника Републике председник Народне скупштине је обавезан да распише иако да се одрже најкасније три месеца од престанка сјечености председника Републике односно престанка мандата на који је биран“ (члан 120. став 3. Устава). У првом случају избори морају да се „окончају“, а у другом случају избори морају да се „одрже“. Поставља се питање да ли изрази „окончају“ и „одрже“ имају различито значење. Они би могли да имају различито значење само ако би постојао посебан разлог да се избори за председника Републике који се одржавају пре престанка мандата актуелног председника по нечему разликују од избора који се одржавају после превременог престанка мандата председника. Тај посебан разлог не постоји: из Устава произлази да држава пре треба да има изабраног председника Републике кад је претходном председнику Републике мандат истекао пре времена на које је изабран (јер га у том случају замењује председник Народне скупштине) него кад претходном председнику Републике истиче петогодишњи мандат (јер се нови председник Републике бира, по правилу, пре истека мандата претходног председника Републике). Стога се у Предлогу закона уједначава уставна терминологија тако што се користи израз „одрже“ који у нашем правном систему има значење дана у коме се одвија гласање. Избори за председника Републике расписују се 90 дана пре истека мандата председника Републике тако да се одрже у наредних 60 дана од дана расписивања избора (члан 4, став 2. Предлога закона). Ако председнику Републике престане мандат пре времена на које је изабран, избори за председника Републике расписују се тако да се одрже најкасније три месеца од дана када председнику Републике престане мандат (члан 120, став 3. Устава и члан 4, став 4. Предлог

закона). Избори за председника Републике расписују се тако да се одрже најкасније три месеца од дана када престане ратно или ванредно стање, ако је председнику Републике продужен мандат услед ратног или ванредног стања (члан 4, став 3. Предлога закона). Коначно, од дана расписивања избора до дана гласања не може протећи мање од 30 ни више од 60 дана (члан 4, став 5. Предлога закона). Најдужи рок који мора да протекне од расписивања избора до одржавања избора јесте рок у којем се одржавају избори пре него што актуелном председнику Републике престане мандат (то је 60 дана) и он је протегнут и на остале случајеве у којима се расписују избори.

Одлуку о расписивању избора доноси председник Народне скупштине. У њој мора да се утврди дан гласања за председника Републике (дан када се одржавају избори) и дан од када почињу да теку рокови за спровођење изборних радњи (члан 5, став 1. Предлога закона). Дан гласања мора да падне у дан када се не ради (члан 5, став 2. Предлога закона). Предлог закона разликује се од важећег Закона и по томе што предвиђа да изборе за председника Републике спроводе органи који спроводе изборе за народне посланике (члан 7 Предлога закона). Важећи Закон о избору председника Републике нормира да изборе за председника Републике спроводе Републичка изборна комисија, бирачки одбори и изборне комисије јединица локалне самоуправе (члан 5, важећег Закона). Предлогом закона оставља се могућност да се систем органа који спроводе изборе за председника Републике прилагођава систему органа који спроводе изборе за народне посланике. Коначно, у свим питањима која се не уређују посебно, на спровођење избора за председника Републике сходно се примењује закон којим се уређују избори за народне посланике (члан 8. Предлога закона). Тиме се задржава начело нашег правног система према коме је закон којим се уређује избор председника Републике *lex specialis* у односу на закон којим се уређује избор народних посланика, који је *lex generalis*.

Право да предлажу кандидата за председника Републике имају политичке странке које су регистроване у Републици Србији на дан када је одлука о расписивању избора објављена у службеном гласилу, групе грађана и коалиције политичких странака (члан 9. Предлога закона). Предлогом закона се кратко разрађује појам групе грађана, будући да он није уређен ни у важећем Закону о избору народних посланика, ни у Закону о избору председника Републике, што ствара проблеме у пракси. Група грађана настаје писменим споразумом најмање десет бирача, а споразум о оснивању групе грађана је перфектан кад се потписи бирача овере код суда (члан 9, став 2. Предлога закона). Група грађана може, али не мора да има назив (члан 9, став 2. Предлога закона). Предлог кандидата може да буде поднесен Републичкој изборној комисији само ако

га својим потписима који су оверени код суда подржи најмање 10.000 бирача (члан 10. став 1. Предлога закона). Бирач може потписом подржати само једног кандидата. Слобода политичког уверења јемчи се правилом према коме потписи подршке не смеју да се прикупљају од бирача на њиховом радном месту, нити бирач сме да се на било који начин изложи притиску да потписом подржи предлог кандидата (члан 10. став 3. Предлога закона). Потом, прописано је да на првим изборима за председника Републике који буду одржани према новом Уставу право гласа имају они грађани Републике Србије који су уписани у бирачке спискове према мерилима која су коришћена за изборе за народне посланике који су одржани 21. јануара 2007. године (члан 24. Предлога закона). Посреди је тежња да се два републичка органа која се бирају на непосредним изборима – Народна скупштина и председник Републике – бирају из истог бирачког корпуса.

За председника Републике изабран је кандидат који је добио већину гласова бирача који су гласали (члан 18. став 1. Предлога закона). Према томе, није битно колико је бирача гласало на изборима. Предложено решење је идентично оном које садржи важећи закон после његових измена из фебруара 2004. године. Изменама из 2004. године коначно је одбачен тзв. услов изласка бирача, према коме је излазак апсолутне већине бирача на изборе (најпре у оба круга, потом само у првом кругу) био услов за избор председника Републике. Одређивање услова изласка бирача било би супротно Уставу. Број бирача који су гласали утврђује се на основу броја гласачких листића који се налазе у гласачкој кутији (члан 18. став 2. Предлога закона), дакле, ни на основу важећих гласачких листића, али ни на основу броја бирача који су изашли на изборе. Ако ниједан кандидат не добије већину гласова бирача који су гласали, гласање се понавља у року од 15 дана од дана првог гласања (члан 19. став 1. Предлога). Правило је да на поновљеном гласању учествују два кандидата која су добила највећи број гласова (члан 20. став 1. Предлога закона). Више од два кандидата могу да учествују на поновљеном гласању ако више њих дели прво или друго место (члан 20. став 2. Предлога закона). Посреди је готово теоријска могућност, коју Предлог закона ипак уређује. На поновљеном гласању за председника Републике изабран је кандидат који је добио највећи број гласова (члан 21. став 1. Предлога закона). Ако на поновљеном гласању прва два или више кандидата добију исти број гласова, гласање се понавља (члан 21. став 2. Предлога закона). И овде је посреди теоријска могућност. Ако од првог гласања до поновљеног гласања један кандидат изгуби бирачко право (умре, изгуби пословну способност итд.) понавља се цели изборни поступак (члан 22. Предлога закона).

Мандат и престанак мандата председника

Одредбе о мандату представљају (не)предвидиве политичке евентуалности. Мандат председника Републике траје пет година (члан 10. став 1. Предлога закона и члан 116. став 1. Устава). Пре почетка мандата председник Републике полаже заклетву пред Народном скупштином, а текст заклетве одређен је Уставом (члан 114. став 4. Устава). Заклетва има конститутиван значај, што значи да мандат председника Републике почиње да тече од тренутка кад он положи заклетву (члан 10. став 2. Предлога закона). Будући да се заклетва полаже пред Народном скупштином, почетак мандата председника Републике био би одложен ако Народна скупштина није у редовном заседању или ако јој је престао мандат (било због истека мандата, било због распуштања) због чега би могла да настане уставна криза. Да би се то избегло, народни посланици се окупљају да би председник Републике пред њима положио заклетву, па и ако Народна скупштина није у редовном заседању или ако јој је престао мандат (члан 10. став 3. Предлога закона). Наведено решење се заснива и на уставној одредби према којој Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, који се одређују законом (члан 109. став 6. Устава). Исто правило, по аналогији, примењује се и ако је Народној скупштини истекао мандат од четири године. Конституисање мандата председника Републике несумњиво улази у круг неодложних послова Народне скупштине којој је истекао мандат.

Нико не може више од два пута да буде изабран за председника Републике (члан 116. став 3. Устава). Устав не одређује најдужи период током којег неком лицу може да траје мандат. Што значи да без обзира колико је временски трајао мандата, односно два мандата, ако их је вршио исти председник, то лице нема право да се по трећи пут кандидује за председника Републике. Значајно је напоменути да су два мандата лимитирајући критеријум мандата председника у већини пост-комунистичких устава. Предлогом закона о председнику Србије наводе се разлози због којих председнику Републике престаје мандат. Правило је да председнику Републике мандат престаје кад истекне пет година од дана када је положио заклетву пред Народном скупштином (члан 13. став 1. Предлога закона). Мандат председника Републике престаје пре истека пет година у два случаја: ако поднесе оставку или ако буде разрешен (члан 116. став 4. Устава и члан 13. став 2. Предлога закона). Оставка председника Републике није ни јасно ни прецизно уређена у Уставу. Устав најпре прописује да „*председник Републике подноси оставку председнику Народне скупштине*“ (члан 116. став 5. Устава), потом да „*о њој обавештава јавност и председника Народне скупштине*“ (члан 117. став 1. Устава). Напоследку,

„даном њодношења оставке, председнику Републике преслаје мандаи“ (члан 117. став 2. Устава). Предлог закона прецизније тумачи Устав одређујући да се оставка подноси председнику Народне скупштине (који је и надлежан да распише изборе за председника Републике), а да оставка производи правно дејство кад приспе у Народну скупштину (члан 14. став 2. Предлога закона). Тек приспећем у Народну скупштину оставка производи дејство – дотле је она интерни акт председника Републике. Председник Републике је дужан да обавести јавност о томе да је поднео оставку (члан 14. став 3. Предлога закона). Та обавеза председника Републике произлази из Устава и вероватно је прописана због тога што се председник Републике бира на непосредним изборима. При томе, председник Републике може (али не мора) да јавности образложи оставку (члан 14, став 3. Предлога закона).

Могуће је и да председник буде лишен мандата пре истека рока од пет године, уколико је својим (не)чињенјем повредио Устав. Устав прописује да поступак за разрешење председника Републике покреће Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине свих посланика (члан 118. став 2. Устава). Предлог закона прописује да се поступак за разрешење покреће ако за покретање поступка гласа већина посланика (члан 15. став 1. Предлога закона). Процедuru разрешења председника окончава Народна скупштина одлуком да ли екс-председник Републике председника окончава Народна скупштина одлуком да ли се председник Републике разрешава због повреде Устава, и то гласовима најмање две трећине посланика (члан 118, став 1 Устава). По одредбама новог Устава у процесу разрешења председника Уставни суд је „дужан да њо њокренућом њосићуку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о њосићојању њовреде Устава.“ (члан 118, став 3). Из Устава, произлази да је Уставни суд једини меродаван да одлучи о томе да ли је председник Републике повредио Устав, док Народна скупштина одлучује о томе да ли председник Републике за кога је Уставни суд одлучио да је повредио Устав треба да буде разрешен. При томе, Народна скупштина не мора да разреши председника Републике ни ако Уставни суд одлучи да је председник Републике повредио Устав. Предлог закона узима да нема процесних претпоставки да се поступак за разрешење настави ако Уставни суд одлучи да председник Републике није повредио Устав и он се обуставља кад одлука Уставног суда буде објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 15. став 4. Предлога закона).

У овом је контексту потребно истаћи да и нови, као и претходни Устав из 1990. прави пропуст јер ни у једном није дата дефиниција шта би се могло подразумевати под „прекршајем“, односно „повредом“ Устава Србије. Поређења ради, наводимо неколико примера из различитих комунистичких устава. Устав Словачке наводи следеће разлоге за укла-

њање председника с положаја: уколико је он предузео активности усмерене против суверенитета и територијалног интегритета Републике Словачке; за активности усмерене у циљу уништења демократског уставног система, затим издаје, као и услед неспособности председника која траје више од годину дана. У Уставу Бугарске се наводе следећи разлози за привремено разрешење с функције председника: велеиздаја и кршење устава, као и дуготрајна неспособност проузрокована озбиљном болешћу. У Уставу Литваније разлози за разрешење с функције председника су грубо кршење устава, прекршење инаугурационе заклетве или почињење прекршаја. У Уставу Словеније председник се привремено разрешава уколико делује супротно Уставу или озбиљно крши закон. Према новом Уставу Србије, питање дефиниције повреде устава препуштено је Уставном суду, што је, судећи по наведеним искуствима, лошије решење од давања прецизније дефиниције у самом Уставу. Подсетимо се не тако давне политичке кризе у периоду 2002-2003, која је била изазвана одузимањем мандата (посланика ДОС, у оквиру коалиције ДОС), када су Уставни суд у Србији, односно бивши Савезни уставни суд (Србије и Црне Горе), од непристрасних медијатора постали актери политичке игре, у којој је био угрожен не само ауторитет, него у крајњој линији и легитимитет Уставног суда. Не само да су поједини политички актери тежили да дисквалификују улогу уставних судија, него су се директно залагали за непоштовање и игнорирање њихових званичних мишљења у спорним питањима (одбијањем враћања одузетих мандата). Но, дешавања у Србији нису изузетак, већ потврда правила Наиме, у пракси, запазили су аналитичари, уставни судови могу да буду гурнути у улогу креатора политике, за шта они нису квалификовани и тако могу умањити функционалну диференцијацију и из ње проистекли еквилибријум (детаљније: Elster, Offe, Preuss *et al.*, 1998: 102-105).

Председнику Републике мандат не може истећи док траје ратно или ванредно стање, већ се продужава док не истекну три месеца од дана када је престало ратно или ванредно стање (члан 116. став 3. Устава и члан 16. став 1. Предлога закона). Мандат се продужава по сили Устава, без потребе да о томе било ко донесе било какву одлуку. Пошто је продужетак мандата председника Републике ипак изузетно уставно стање и пошто председник Републике има надлежности у ратном или ванредном стању, а неко време и после престанка ратног или ванредног стања, Предлог закона садржи две интерпретативне одредбе. Прву, према којој председник Републике има за време док му је мандат продужен исте надлежности као и у време „редовног“ мандата (члан 16. став 2. Предлога закона) и другу, према којој председник Републике може поднети оставку или бити разрешен за време док му траје продужени мандат (члан 16. став 3. Предлога зако-

на). Практично, уставни положај председника Републике ни у чему се не мења док му је мандат продужен.

Устав предвиђа да председник Народне скупштине замењује председника Републике ако је председник Републике „*сиречен да обавља дужности или му мандај преситане пре истека времена на које је биран*“ (члан 120. став 1. Устава). Предлог закона реципира уставно правило (члан 17. став 1. Предлога закона). Председник Народне скупштине је народни посланик који се на функцију председника Народне скупштине бира посредно, апсолутном већином гласова народних посланика. Председник Републике је инокосни орган извршне власти кога бирају грађани на непосредним изборима. Питање легитимацијске природе гласи: да ли председник Народне скупштине који замењује председника Републике може да има исте надлежности као председник Републике?⁵ Предлог закона одговара одрично (члан 17. Предлога закона). Председник Народне скупштине који замењује председника Републике може да врши две врсте надлежности председника Републике. Прву групу надлежности чине оне којима се извршавају текући државни послови (представљање Републике Србије у земљи и иностранству и примање опозивних и акредитивних писама страних дипломатских представника), а другу групу надлежности чине надлежности које је потребно извршити без одлагања да држава не би претрпела штету. То су: расписивање избора за Народну скупштину (чиме се спречава да Србија остане без Народне скупштине дуже него што је то Уставом предвиђено), предлагање Народној скупштини кандидата за председника Владе (спречава се да по истеку Уставом одређених рокова Народна скупштина буде распуштена иако можда постоји могућност да се изабере Влада), надлежности које су везане за одбрану Републике Србије (према Закону о одбрани), командовање Војском Србије и дужност (не само право) да распусти Народну скупштину у свим случајевима у којима је то уставна дужност председника Републике (да би се омогућили избори за народне посланике увек када је одлука о распуштању Народне скупштине декларативне природе). Председник Народне скупштине који замењује председника Републике не може да поднесе предлог за промену Устава, да на предлог Владе распусти Народну скупштину, да даје

⁵ О значају овог питања сведочи и ванредно стање које је било на снази 42 дана: од дана убиства премијера Ђинђића, 12. марта до 22. априла 2003. године. Ванредно стање је прогласила председница Народне скупштине Србије, Наташа Мићић (посланица Грађанског савеза Србије), у својству в.д. председника. Ванредно стање је било иницијално регулисано Наредбом о посебним мерама у ванредном стању (коју је донела в.д. председника). Ванредни сплет околности којим је председница скупштине, Мићићева, преузела улогу в.д. председника Србије указује на велики значај уставне и законске регулативе оваквих евентуалности и ванредних околности.

помиловања и одликовања, да именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које му предложи Народна скупштина, нити да Народној скупштини предложи десет кандидата да она између њих изабере пет судија Уставног суда, итд. Он не може да поднесе ни одложни вето на закон који је Народна скупштина изгласала, што је у Предлогу закона формулисано као његова дужност да указом прогласи сваки закон који Народна скупштина изгласа (члан 17. став 3. Предлога закона).

Перспективе јачања улоге председника у политичком систему Србије

Анализа је показала да у уставној и законској дефиницији положаја и надлежности председника Србије још увек има значајних амбивалентности и празнина, које указују на перспективу манипулације или јачања улоге председника у политичком систему Србије. У овом контексту је поучно обратити пажњу на индикативне тенденције у погледу положаја и надлежности председника у региону централно-источне Европе и бившем СССР-у. Као прво, аналитичари су уочили да се јаки председнички прерогативи јављају тамо где друштво није довољно добро организовано да би путем избора произвело парламент који ће бити довољно кохерентан да подржи владу састављену од истомишљеника, који су способни да предузму грубе економске и друге неопходне реформе. Истовремено аналитичари упозоравају на могућност да се јаки председници, изабрани директно од грађана, могу преобратити у диктаторе, по узору на бонапартистички модел. Једноставно речено – легитимитет и ефективност не могу бити успешно комбиновани у парламентарном систему под условима крајње фрагментираних партијских политика. Аналитичари закључују да је ситуација чак и суморнија у земљама где су државне границе под знаком питања. Услед ових отежавајућих околности, заокрет ка presidency-изму, уз оклевање или одушевљење може бити неминован, закључили су аналитичари (Holmes, 1993/1994: 37). Србија је већ дуги низ година (готово две деценије) идеал-типски пример земље која се суочава са сличним сплетком отежавајућих околности. Према је најновијим уставом из 2006. године Србија потврдила своје опредељење за парламентарни систем власти, у мултипартијском систему Србије приметне су јаке тенденције ка председничком моделу. Незадовољни економско-социјалним реформама, фрустрирани неуспехом у решавању питања Косова и Метохије, аполитични бирачи могу се окренути ка лидерско-харизматичном стилу вођења политике који би могао да понуди председнички кандидат у улози „спасиоца нације“. Основано је претпоставити да претходно изложене одредбе Устава Србије из 2006. дају довољно маневарског простора будућем председнику Србије, који ће започети нови мандат у предстојећој 2008. години, да

ангажује не само уставне прерогативе своје власти, већ и неформалне (ван)партијске ресурсе који ће утицати на надоградњу његових стварних, а не само конституционалних надлежности, моћи и утицаја на политику у Србији. Устав и Предлог закона о председнику омогућавају будућем председнику Србије да стави у политичку функцију добро организовани председнички тим (Генерални секретаријат), да стратешки употреби своје надлежности наименовања да би градио и проширио мрежу савезника, да би интензивирао свој приступ медијима и јачао популарност међу грађанима – бирачима, да агилно или закулисно (пре)усмерава и надиграва једне партије наспрам других, да се лично укључи у процес преговора око кабинетских коалиција, итд. Наравно, моћ и утицај председника такође зависи и о релативној јачини или слабости ривалских грана власти. Аналитичари су закључили да тамо где су легислативна тела фрагментирана, коалициони кабинети нестабилни, а судови неискусни, чак и умерено моћан председник може имати одлучујући утицај на питања власти. Напослетку, може се закључити да ће с једне стране демократски, а с друге стране легитимацијски капацитет институције председника у Србији у наредном периоду – председничком мандату доћи у колизију. Будући председник Србије биће суочен са нужношћу да своја уставна овлашћења користи у свом пуном легитимацијском капацитету.

*Pavle Jovanović, Ph. D., Full Professor
Novi Sad School of Law*

CONSTITUTIONAL ROLE OF THE PRESIDENT OF REPUBLIC OF SERBIA IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

Abstract

Analysis highlights some political implications of the constitutional and legal definition of the role and legal competences of the Serbian President. Author is pointing at possible instrumentalisation of presidential powers and possible dangers of deformation of the separation of powers principle in Serbia. Author makes conclusion that newly adopted Serbian Constitution (adopted in 2006), as well as some legal provisions are still full of empty spaces and ambiguities. Special attention is drawn towards an imperative of reception of democratic standards that are presented within post-communist constitutions in the region of Central-Eastern Europe. By pointing out what possible dangers derives from presidential system author highlights some of its shortcomings and tendencies towards instrumentalization of constitutional-legal prerogatives of presidential powers.