

Darko Simović*

Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod

2. Periodizacija parlamentarizma u Republici Srbiji

3. Uzroci prezidencijalizacije parlamentarizma u Republici Srbiji

3.1. Nedostaci ustavnog okvira

3.2. Deformisanje i zloupotreba instituta parlamentarne demokratije

3.3. Nepoštovanje ustava

3.4. Izborni sistem

3.5. Autoritarno političko nasleđe

3.6. Otvoreno državno pitanje

3.7. Nepostojanje ustavne kulture

4. Dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji

5. Zaključak

1. Uvod

Krah socijalizma je istovremeno nametnuo potrebu za ustavnopravnim konstruisanjem potpuno novog društveno-političkog uređenja. Pred ustavotvorcima je bio nezahvalan zadatak, jer je iz autoritarnog, jednostranačkog sistema jedinstva vlasti trebalo konstitucionalizovati načelo podele vlasti i institucionalne pretpostavke za razvijanje političkog pluralizma i civilnog društva. Pri tom, budući da je 1990. godine prednjačio u procesu zamene dotadašnjeg socijalističkog ustava novim, zasnovanim na liberalno-demokratskim načelima, srpski ustavotvorac je bio u još nezahvalnijoj poziciji, jer pred sobom nije imao iskustvo tranzicionog konstitucionalizma u drugim zemljama.

Saglasno svojoj ustavnopravnoj tradiciji sa kraja XIX i početka XX veka, ali i u duhu evropskog pravno-političkog nasleđa, ustavotvorac Srbije se opredelio za parlamentarni sistem. Premda je reč o originalnom institucionalnom modelu, ustavopisac je za ugledni model postavio francuski polupredsednički sistem, ustanovljavajući njegovu unekoliko blažu varijantu koja nije poprimila pravnu prirodu svog uzora. Prema predviđenim ustavnim rešenjima, u Srbiji je ustanovljen racionalizovani parlamentarizam u kome samo prividno postoji bicefalna egzekutiva, jer je šefu države poverena uloga moderatorne vlasti, koja svojim nezavisnim ustavnopravnim položajem

* Autor je redovni profesor na Kriminalističko-policijskoj akademiji u Beogradu.

treba da obezbeđuje ravnotežu između dve aktivne političke vlasti, zakonodavne i izvršne¹. Namera je, dakle, bila da šef države, sa najvišim stepenom političkog legitimiteta i ulogom arbitražne vlasti, postane protivteža vladi kao efektivnom nosiocu izvršne vlasti, koja svoj politički uticaj neprestano nastoji da ostvari podređivanjem parlamenta. S druge strane, u tranzicionom političkom ambijentu, sa stranačkim sistemom koji tek treba da se izgrađuje, potrebno je postojanje institucije sa neposrednim političkim legitimitetom, koja će biti stabilan element sistema vlasti, za razliku od vlade koja zavisi od podrške, po pravilu, nestabilne parlamentarne većine. Prema tome, parlamentarizam se racionalizuje u nastojanju da neposredno izabran šef države, sa nezavisnim ustavnopravnim položajem, postane korektor mogućih deformacija sistema vlasti.

Zamišljen kao neutralna, moderatorna vlast koja treba da doprinosi održavanju ravnoteže u sistemu podele vlasti, predsednik Republike Srbije nikada nije, u pravom smislu te reči, ostvarivao tu svoju ulogu. Dosadašnja praksa ukazuje na to da Srbija još uvek „ne shvata prirodu ni suštinu mehanizma parlamentarne demokratije, za koju se u oba svoja poslednja ustava opredelila“². „Predsednik Republike poima se kao glavni organ vlasti“, dok se Narodna skupština „pogrešno shvata kao fabrika zakona i Vladin poslušnik, umesto da bude mesto na kojem se vodi argumentovana borba mišljenja o stvarima iz njene nadležnosti i neguje uzvišeno parlamentarno besedništvo sa prosvetiteljskom misijom“³. Ujedno, na osnovu dosadašnjeg tranzicionog iskustva uočava se još i to da ne postoji ustaljeni model funkcionisanja srpskog parlamentarnog modela, jer on, pod dejstvom vaninstitucionalnih faktora, često nepredvidivo i oscilirajuće, prolazi kroz različite faze. Može se zaključiti da su ustavna rešenja nedelotvorna i od sekundarnog značaja, a da funkcionisanje srpskog parlamentarizma prevashodno zavisi od političkih faktora. Prethodno iznetu konstataciju osvedočuje i činjenica da je jedna ista ličnost, kao nosilac različitih političkih funkcija, doprinosila dijametralno različitom funkcionisanju parlamentarnog institucionalnog modela. Naime, Aleksandar Vučić je prvo prezidencijalizovao parlamentarizam u korist funkcije predsednika Vlade (2014-2017), a potom u korist predsednika Republike (2017-). Dakle, prilagođavanje institucionalnog okvira neposrednim i efemernim političkim potrebama i zanemarivanje smisla mehanizama parlamentarne demokratije svedoči o nedelotvornosti ustavnih rešenja i o nepostojanju pravne kulture i ustavne moralnosti.

Imajući u vidu iznete teze u ovom, uvodnom delu teksta, namera je da u daljem izlaganju, saglasno postojećem razvoju srpskog parlamentarizma, identifikujemo uzroke takve političke prakse, a nakon toga i da ukažemo na institucionalna rešenja koja bi onemogućavala ili bar značajno otežavala njegovo deformisanje u praksi. Otuda, u prvom delu ovog rada biće predstavljena periodizacija dosadašnjeg razvoja parlamentarizma u Republici Srbiji. Drugi deo rada je posvećen identifikovanju uzroka koji su doprineli da parlamentarizam ne zaživi na pravi način u društvenoj realnosti. Naposljetku, treći deo rada ukazuje na moguće pravce ustavnih i uopšte institucionalnih promena koje bi doprinele korigovanju anomalija u funkcionisanju srpskog parlamentarizma.

¹ Ustavopravna nauka Srbije se nije jednoznačno izražavala o pravnoj prirodi sistema vlasti ustanovljenog 1990. g. Usp. D. Simović, (Ne)dovoljno racionalizovani parlamentarizam Mitrovdanskog ustavotvorca, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu, tematski broj – Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Niš 2011, ss. (185 i dalje) 186.

² R. Marković, *Sa ustavne osmatračnice*, Beograd 2017, s. 269.

³ *Ibid.*

2. Periodizacija parlamentarizma u Republici Srbiji

Načelno govoreći, parlamentarizam u Republici Srbiji se razvijao u smenjivanju dve faze: prezidencijalizacije i uravnoteženijeg funkcionisanja. Faza prezidencijalizacije nije jednoobrazna, jer se prezidencijalizovanje vlasti, u zavisnosti od čitavog niza političkih faktora, vršilo u korist obe glave egzekutive. Prezidencijalizovanje parlamentarizma u instituciji predsednika Republike odvijalo se u periodu od 1990. do 1997. godine (Slobodan Milošević), od 2008. do 2012. godine (Boris Tadić) i od 2017. godine (Aleksandar Vučić). S druge strane, prezidencijalizovanje parlamentarizma u instituciji predsednika Vlade odlikuje period od 2001. do 2003. godine (Zoran Đinđić) i od 2014. do 2017. godine (Aleksandar Vučić). Nasuprot periodima prezidencijalizacije, srpski parlamentarizam je prolazio i kroz faze uravnoteženijeg funkcionisanja. Reč je o periodu od 1997. do 2000. godine kada je centar političke moći sa republičkog izmešten na savezni nivo i u periodima kohabitacije od 2004. do 2008. godine (Boris Tadić – Vojislav Koštunica) i od 2012. do 2014. godine (Tomislav Nikolić – Ivica Dačić).

Prvi period u razvoju obnovljenog srpskog parlamentarizma (1990-1997) obeležila je dominacija predsednika Republike, i to ne samo u okviru izvršne vlasti, već i u odnosu na zakonodavnu vlast. Svoju onipotentnu poziciju, tadašnji predsednik Republike, Slobodan Milošević je izgradio zadržavanjem funkcije predsednika vladajuće Socijalističke partije Srbije koja mu je omogućavala da kontroliše parlamentarnu većinu. Premda su ustavna rešenja bila drugačija⁴, predsednik Republike je vodio državnu politiku, dok su parlament i vlada imale ulogu institucionalne podrške takvoj raspodeli političke moći. Za predsednika Vlade, u tom periodu, birane su ličnosti skromnijeg političkog ugleda koje su inicijalno pristajale na podređenu ulogu⁵. Vlade su imale samo ulogu „transmissionog kaiša“ između predsednika Republike i parlamenta⁶. Drugi period u razvoju srpskog parlamentarizma (1997-2000) obeležavaju drugačije političke okolnosti, koje su uticale i na promenu odnosa u okviru izvršne vlasti. Izbor Slobodana Miloševića na funkciju predsednika Savezne Republike Jugoslavije 1997. godine označio je premeštanje težišta političke moći sa republičkog na savezni nivo. Za predsednika Republike Srbije, iste godine, izabran je Milan Milutinović, dok je predsednik Vlade bio Mirko Marjanović. Bila je to unekoliko neuobičajena politička situacija, jer ni predsednik Republike, a ni predsednik Vlade nisu imali značajniji politički autoritet, niti su upravljali parlamentarnom većinom. Premda realna politička moć nije bila u republičkim organima, parlamentarni institucionalni model je započeo da funkcioniše približno onako kako je to zamislio ustavotvorac. Šef države je imao reprezentativnu ulogu, dok je Vlada preuzela vođenje unutrašnje politike.

Posle deset godina dominacije Socijalističke partije Srbije nastupio je novi period u razvoju srpskog parlamentarizma (2001-2003), koji počinje ubedljivom pobedom Demokratske opozicije Srbije na parlamentarnim izborima održanim 23. decembra 2000. godine⁷. Mada je imala 176 mandata od 250, parlamentarna većina nije bila monolitna, jer se sastojala iz 18 političkih stranaka i organizacija sa izrazito različitim političkim programima. Takve političke okolnosti

⁴ Prema Ustavu Srbije od 1990. g. Vlada vodi politiku Republike Srbije (čl. 90).

⁵ D. Zelenović (1991), R. Božović (1991-1993), N. Šainović (1993-1994) i M. Marjanović (1994-2000).

⁶ M. Jovičić, *Srbija na prelomu vekova - izabrani spisi* 6, Beograd 2006, s. 326.

⁷ Posle tzv. Petooktobarskih demokratskih promena i pobeде Demokratske opozicije Srbije na saveznom nivou obrazovana je prelazna vlada na republičkom nivou, do prevremenih parlamentarnih izbora, na čijem čelu je bio M. Minić (25. 10. 2000 – 25. 01. 2001). Zbog kratkotrajnog tromesečnog političkog života vlade, ali i zbog specifičnih okolnosti u kojima je funkcionisala, ovaj period nije od većeg značaja za analizu razvitka srpskog parlamentarizma.

nisu dopuštale snažnu prezidencijalizaciju, mada je došlo do promene u funkcionisanju sistema vlasti. Za predsednika Vlade je 25. januara 2001. godine izabran Zoran Đinđić, predsednik tada vodeće Demokratske stranke, pa se Srbija prvi put suočila sa kohabitacijom, jer je predsednik Republike i dalje bio Milan Milutinović iz Socijalističke partije Srbije. Ipak, splet političkih okolnosti i izborni debakl Socijalističke partije Srbije marginalizovao je funkciju šefa države, dok je harizma i energičnost Zorana Đinđića otvorila novo poglavlje u razvoju srpskog parlamentarnog modela, koga obeležava proces prezidencijalizacije, ali ovog puta u instituciji predsednika Vlade. U ovoj fazi proces prezidencijalizacije nije dobio obrise onipotentnosti, kao što je to bio slučaj dok je predsednik Republike Srbije bio Slobodan Milošević. Umesto mirnog razvoja parlamentarizma, Srbija se suočila sa atentatom na predsednika Vlade Zorana Đinđića 12. marta 2003. godine, kada je proglašeno vanredno stanje koje je trajalo 42 dana. U tom periodu Srbija nije imala demokratski izabranog predsednika Republike, tako da je predsednica Narodne skupštine, Nataša Mičić (decembar 2002 – februar 2004), vršila dužnost šefa države. Budući da su ga odlikovale vanredne okolnosti, kao i ostvarivanje funkcije šefa države bez punog demokratskog legitimiteta, ovaj period nije od relevantnog značaja za analizu razvitka parlamentarizma u Srbiji. Međutim, njega je neizostavno trebalo pomenuti u ovom kontekstu, jer atentat na predsednika Vlade i vanredno stanje, čije proglašenje je osporavano sa stanovništa ustavnosti i legitimnosti⁸, svedoče o tome da je demokratski poredak u Srbiji bio daleko od konačnog konsolidovanja.

Sledeći period, započet 11. jula 2004. godine, takođe odlikuje kohabitacija (2004-2008). Funkciju predsednika Republike obavljao je Boris Tadić, koji je bio na čelu Demokratske stranke, dok je predsednik Vlade bio Vojislav Koštunica, lider Demokratske stranke Srbije. Ovaj period odlikuje ravnoteža političke moći i funkcionisanje sistema vlasti približno u skladu sa postavljenim ustavnim modelom. Premda bi i u okolnostima kohabitacije postojale institucionalne pretpostavke za prezidencijalizaciju parlamentarizma u instituciji predsednika Vlade, prva vlada Vojislava Koštunice (2004-2007) bila je manjinska, tako da su političke okolnosti doprinele održavanju ravnoteže u sistemu vlasti. Druga vlada Vojislava Koštunice (2007-2008) bila je kratkotrajna i nju odlikuje fomiranje parlamentarne većine kojoj se pridružuje i Demokratska stranka. Premda nominalno kohabitacija, predsednik Republike i predsednik Vlade su bili deo političke grupacije koja je formirala parlamentarnu većinu, pa se od njihovog odnosa očekivalo da počiva na partnerstvu, a ne rivalstvu. Zbog različite vizije u pogledu evropskih integracionih procesa, vladajuća koalicija se raspala i raspisani su novi parlamentarni izbori koji su otvorili novo poglavlje u razvoju srpskog parlamentarizma.

Usledio je period koji je podsetio na prvu fazu obnovljenog parlamentarizma u Republici Srbiji (2008-2012). Boris Tadić je, u svom drugom predsedničkom mandatu, prekopirao model prezidencijalizovanog parlamentarizma kakvog je razvijao Slobodan Milošević od 1990. do 1997. godine. On je zadržao funkciju predsednika Demokratske stranke, koja je postala okosnica koalicione parlamentarne većine. Za predsednika Vlade je izabran Mirko Cvetković, ličnost bez harizme i političkog autoriteta, koji nije bio dostojan pandam Borisu Tadiću kao šefu države. Iznova je funkcionisanje parlamentarizma u Srbiji bilo zasnovano na realnoj političkoj moći, a ne na ustavnim rešenjima. Težeći onipotentnosti, predsednik Republike je preuzeo na sebe funkcije Vlade i usmeravao unutrašnju i spoljnu politiku.

⁸ K. Čavoški, *Zgaženi ustav*, Beograd 2003, s. 269.

Posle ovog perioda snažne prezidencijalizacije sistema vlasti, usledila je jedna izrazito neobična situacija u političkom životu Srbije (2012-2014). Funkciju predsednika Vlade je obavljao Ivica Dačić, lider tek treće po snazi političke stranke, Socijalističke partije Srbije. Takav epilog je posledica nemogućnosti da jedna od dve vodeće političke stranke (Srpska napredna stranka i Demokratska stranka) samostalno formira vladu, pa je treća po snazi Socijalistička partija Srbije iskoristila svoj ucenjivački potencijal i za učešće u vladajućoj većini istrgovala funkciju predsednika Vlade. S druge strane, došlo je do smene i na poziciji predsednika Republike, jer je na predsedničkim izborima 2012. godine pobedio lider Srpske napredne stranke, Tomislav Nikolić. Ova faza u razvoju srpskog parlamentarizma, koju odlikuje mirna kohabitacija i deoba političke moći, predstavljala je svojevrsni intermeco u procesu preobražaja srpske političke scene u smeru postojanja jedne apsolutno dominantne političke stranke.

Vanredni parlamentarni izbori održani 16. marta 2014. godine nagovestili su novu fazu u razvoju srpskog parlamentarizma (2014-2017). Pored podudaranja predsedničke i parlamentarne većine, prvi put u njegovom razvitku za predsednika Vlade je izabrana ličnost koja je istovremeno neprikosnoveni lider parlamentarne većine. Premda je već postojao primer blage prezidencijalizacije parlamentarizma u instituciji predsednika Vlade, u ovoj situaciji prezidencijalizacija je dobila obrise potpune dominacije. Aleksandar Vučić, kao predsednik Srpske napredne stranke, upravljao je parlamentarnom većinom od preko četiri petine, što mu je dalo politički legitimitet da ostvaruje svoja ustavna ovlašćenja vođenja spoljašnje i unutrašnje politike, dok je institucija šefa države marginalizovana.

Predsednički izbori iz 2017. godine, na kojima je pobedio Aleksandar Vučić, označavaju novu fazu parlamentarizma Srbije. Budući da je zadržao funkciju predsednika dominantne Srpske napredne stranke, promenom državne funkcije koju obavlja Aleksandar Vučić, došlo je do premeštanja težišta vlasti. Nastavljen je proces prezidencijalizovanja parlamentarizma, ali sada u instituciji predsednika Republike. Po već ustaljenom obrascu za predsednika Vlade je izabrana bleđa politička figura, a uz to i nestranačka ličnost, Ana Brnabić. Reč je o gestu koji i simbolično treba da pokaže da sedište političke moći nije u funkciji predsednika Vlade. Politička praksa koja je usledila svedoči da je srpski parlamentarizam zahvaćen najsnažnijim procesom prezidencijalizacije, koji dobija sve snažnije primese autoritarnog vršenja vlasti.

3. Uzroci prezidencijalizacije parlamentarizma u Republici Srbiji

Trend prezidencijalizacije je obeležje pretežnijeg broja savremenih parlamentarnih demokratija. Ključni razlog takvog razvitka parlamentarne prakse je anahronost i prevaziđenost monteskjevski shvaćenog načela podele vlasti prema kome se različite grane državne vlasti međusobno ograničavaju. U savremenim stranačkim demokratijama princip podele vlasti postaje nedelotvoran mehanizam kada su nosioci zakonodavne i izvršne vlasti iz iste političke stranke ili koalicione grupacije. Prema Diveržeu (M. Duverger), „Egzekutiva i legislativa, vlada i parlament, samo su fasada: u stvarnosti partija sama vrši vlast“⁹. Primat političkih stranaka se ostvaruje posredstvom egzekutive koja postaje sveprisutna i dominantna u sistemu vlasti¹⁰. Otuda se, umesto podele, sve više govori o nužnosti deljenja vlasti i o potrebi pronalaženja novih i suptilnijih mehanizama za održavanje ravnoteže u sistemu vlasti. Prema pojedinim

⁹ Nav. prema: I. Pejić, *Parlamentarna vlada – oscilacije u ravnoteži*, Niš 2011, s. 26.

¹⁰ A. Sajo/R. Uitz, *The Constitution of Freedom*, Oxford 2017, s. 158.

istraživanjima više faktora doprinosi prezidencijalizaciji savremenih parlamentarnih sistema. Reč je o: internacionalizaciji donošenja političkih odluka; usložnjavanju funkcija savremene države; eroziji politike zasnovane na tradicionalnim socijalnim podelama (klasnim, religijskim i sl.); promenjenoj strukturi i funkciji masovnih medija; prezidencijalizaciji političkih stranaka¹¹.

Pored ovih opštih faktora koji su od prezidencijalizacije parlamentarizma stvorili globalni trend, moguće je identifikovati i uzroke osobene za srpski društveno-politički milje koji doprinose lokalnom osnaživanju ovog opšteg procesa.

3.1. Nedostaci ustavnog okvira

Iskustvo sa prezidencijalizacijom parlamentarizma, koje traje od 1990. godine, trebalo je da bude dovoljno podsticajno da ustavotvorac od 2006. godine značajnije interveniše u postojeći sistem vlasti radi njegovog usklađivanja sa konkretnim potrebama srpskog društveno-političkog miljea. Međutim, novim ustavom je učinjena tek neznatna korekcija parlamentarnog institucionalnog obrasca. S jedne strane, postojala je težnja da se osnaži položaj vlade. Predviđena je unekoliko modifikovana i ublažena varijanta konstruktivnog izglasavanja nepoverenja vladi i usložen je sam postupak ostvarivanja odgovornosti vlade¹². S druge, ustavotvorac je nastojao da oslabi instituciju šefa države. Budući da nije raspolagao efektivnim ovlašćenjima egzekutive, novi ustav je predsedniku Republike uskratio samo vanredna ovlašćenja. Istovremeno, neznatno je osnaženo njegovo pravo suspenzivnog veta¹³.

Potonje iskustvo svedoči da je to bilo nedovoljno intervenisanje u institucionalnu fizionomiju parlamentarizma. Uspostavljeni sistem vlasti nije trasirao put za razvijanje stabilne i predvidive političke prakse, koju je obeležilo neprestano deformisanje parlamentarnog ustavnog obrasca uz permanentnu težnju ka njegovoj prezidencijalizaciji¹⁴. Najveći propust ustavotvorca je u tome što nije uspeo da ustanovi konzistentan institucionalni model funkcije šefa države. Premda nominalno postoji bicefalna izvršna vlast, Ustav je predvideo da predsednik Republike izražava državno jedinstvo (čl. 111), dok je Vlada ustanovljena kao nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji (čl. 122). Dakle, Vladi je dodeljena aktivna, efektivna i operativna izvršna vlast, dok je neposredno izabran predsednik Republike ustanovljen kao neutralna vlast koja predstavlja jedinstvo i kontinuitet države. U tom smislu, predsednik Republike, kao moderatorna vlast, treba da predstavlja protivtežu mogućim zastranjivanjima parlamentarizma, kao i njegovog deformisanja i nedelotvornog funkcionisanja. Saglasno takvom opredeljenju ustavotvorca, on raspolaze posredujućim ovlašćenjima. Prvo, predsednik Republike predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade nakon što sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista

¹¹ P. Webb/T. Poguntke, *The Presidentialisation of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences*, u: T. Poguntke/T. Webb (ur), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005, ss. 347-352.

¹² Da bi se predupredilo ishitreno i nepromišljeno izglasavanje nepoverenja vladi, predviđeno je da se Narodna skupština raspušta *ex constitutione* ukoliko se 30 dana od izglasavanja nepoverenja ne izabere nova vlada (čl. 130 st. 4 Ustava). Ovako ustanovljeno rešenje podseća na institut konstruktivnog izglasavanja nepoverenja, jer će narodni poslanici, ukoliko ne žele da im prestane mandat usled raspuštanja Narodne skupštine, biti prinuđeni da postupak za izglasavanje nepoverenja vladi pokreću jedino u slučaju ako su prethodno postigli dogovor o sastavu buduće vlade.

¹³ V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, ss. 186-189.

¹⁴ D. Simović, *Prezidencijalizovanje srpskog parlamentarizma (2006-2016)*, *Srpska politička misao*, 1/2017, ss. 111-126.

(čl. 112 st. 1 t. 3). Drugo, predsednik Republike raspolaže pravom suspenzivnog veta (čl. 113). Treće, na obrazloženi predlog Vlade predsednik Republike ovlašćen je da raspusti Narodnu skupštinu (čl. 109 st. 1). Pobrojana ovlašćenja nisu samostalna, jer se ona zasnivaju ili na predlaganju odluke koju donosi neki drugi organ ili na potvrđivanju predloga odluke nekog drugog organa.

Sveukupno sagledano, postoji značajan nesklad između neposrednog, najснаžnijeg političkog legitimiteta predsednika Republike i izrazito skromnog delokruga ovlašćenja kojima raspolaže. Iskustvo postsocijalističkih sistema je ukazalo na to da je ustavom modeliran sistem vlasti u kome neposredan politički legitimitet šefa države nije praćen i odgovarajućim ovlašćenjima, po pravilu, neiscrpan izvor frustracija za njega¹⁵. Budući izabranik čitavog biračkog tela šef države očekuje aktivnu ulogu u usmeravanju političkih procesa, bez obzira na delokrug svojih ovlašćenja. Otuda, česti su slučajevi posezanja za vaninstitucionalnim sredstvima radi kontrolisanja državne politike. Podudaranje predsedničke i parlamentarne većine znatno olakšava takva nastojanja neposredno izabranog šefa države, koja, naposljetku, omogućavaju prezidencijalizaciju parlamentarizma.

3.2. *Deformisanje i zloupotreba instituta parlamentarne demokratije*

Instituti koji bi trebalo da doprinose održavanju ravnoteže u sistemu vlasti izgubili su značaj zbog koga čine neizostavni deo institucionalne fizionomije parlamentarizma. Pravo disolucije se od instituta koji treba da, kao sredstvo protivteže, zaštiti vladu od hirovite ili nestabilne parlamentarne većine, preobrazilo isključivo u mehanizam vladajuće političke stranke da odabere najpogodniji politički trenutak za raspisivanje novih parlamentarnih izbora. Predsednik Republike je, premda je to njegovo diskreciono pravo, uvek raspuštao parlament ukoliko je Vlada podnela takav predlog, iako sem uskostranačkih interesa nije bilo drugog opravdanja za tako nešto. Skorašnja praksa to nedvosmisleno potvrđuje. Posle parlamentarnih izbora održanih 2014. godine stvorena je izuzetno stabilna i snažna parlamentarna većina koju je činilo preko četiri petine parlamentaraca. Njen dominantan deo činila je izborna lista Srpske napredne stranke sa osvojenih 158 mandata, koja je obrazovala koaliciju sa izbornom listom čiju je okosnicu činila Socijalistička partija Srbije sa osvojena 44 mandata. Mada nije bilo realnih političkih potreba za raspisivanje novih parlamentarnih izbora Vlada je, procenjujući da je pogodan trenutak, predložila raspuštanje parlamenta nakon nepune dve godine mandata. Predsednik Republike je raspustio parlament i prevremeni izbori su održani 24. aprila 2016. godine. Bez obzira na to što su i ovi parlamentarni izbori rezultirali stabilnom parlamentarnom većinom pod dominacijom Srpske napredne stranke, već krajem iste godine, iz reda vladajuće političke stranke, krenulo je spekulisanje da bi novi vanredni parlamentarni izbori mogli da budu održani istovremeno sa redovnim predsedničkim izborima 2017. godine¹⁶. No, do toga ipak nije došlo jer se prema istraživanjima javnog mnjenja nije dovela u pitanje pobjeda predsedničkog kandidata Srpske napredne stranke, Aleksandra Vučića. Nove spekulacije o tome da bi trebalo organizovati vanredne parlamentarne izbore pojavile su se krajem 2017. godine, a povod za takva

¹⁵ O. Prostyk, Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, *East European Politics and Societies*, 2/2005, ss. (135 i dalje) 137.

¹⁶ Vučić: Vanredni parlamentarni izbori, ako ih bude, zajedno s predsedničkim. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html%3A641284-Vucic-Vanredni-parlamentarni-izbori-ako-ih-bude-zajedno-s-predsednickim>, očitavanje: 27. 08. 2018.

promišljanja su bila njihovo objedinjavanje sa lokalnim izborima u Beogradu 2018. godine. Pogodne političke procene su odvratile vladajuću političku stranku na raspisivanje novih parlamentarnih izbora, a to je opravdavano rečima da je doneta odluka u interesu Srbije, mada uopšte i nije bilo potrebe za otvaranjem te teme¹⁷. Dakle, sve vreme se stvara atmosfera političke mobilizacije i permanentne izborne kampanje, a državne institucije se podređuju trenutnom, efemernom stranačkom interesu.

Pravo suspenzivnog veta predsednika Republike nije zaživelo na pravi način u političkom životu Srbije i još uvek ne postoji politička kultura njegovog korišćenja¹⁸. Pri podudaranju parlamentarne i predsedničke većine malo je verovatno da će biti potrebe da šef države koristi pravo suspenzivnog veta. Ovo pravo svoj puni značaj ima u periodima kohabitacije. U svom dosadašnjem mandatu Aleksandar Vučić nije koristio suspenzivno veto. No, mandat prethodnog predsednika Republike, Tomislava Nikolića, obeležio je jedan slučaj korišćenja suspenzivnog veta koji je ukazao na nerazumevanje ovog instituta i na potpunu marginalizaciju parlamenta. Naime, svoje pravo suspenzivnog veta Tomislav Nikolić je jedini put iskoristio u avgustu 2015. godine kada je Narodnoj skupštini vratio na ponovno odlučivanje Zakon o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti¹⁹. Umesto da, u skladu sa ustavnim rešenjem, Narodna skupština odluči o tome da li će iznova da glasa o veteranom zakonu, predsednik Vlade Aleksandar Vučić je izjavio da će Vlada povući pomenuti zakon iz procedure. U slučaju vetiranja zakona, Vlada više ne može povući svoj predlog, jer to više nije akt Vlade, niti je to predlog zakona. Reč je o aktu Narodne skupštine, o čijoj sudbini jedino ona može konačno da odluči, što se nije desilo. U teoriji se ističe da je samo ponovno glasanje parlamenta u skladu sa smislom suspenzivnog veta²⁰. Međutim, ovaj slučaj je ukazao na to da je Vlada povredila autonomiju Narodne skupštine koja raspolaže diskrecionim pravom da odluči o tome da li će se iznova izjašnjavati o veteranom zakonu. Dakle, korišćenje ovog redovnog ustavnog ovlašćenja je shvaćeno kao gest nepotrebne opstrukcije zakonodavnog postupka i ometanje vladine politike.

3.3. *Nepoštovanje ustava*

Ključni faktor prezidencijalizovanja parlamentarizma u instituciji predsednika Republike je nepoštovanje ustavne odredbe o inkompatibilitetu ove funkcije. Oba srpska postsocijalistička ustava predviđaju da predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost²¹. Smisao ovakvog ustavnog rešenja je da sačuva političku nezavisnost i samostalnost funkcije koja treba da doprinosi održavanju ravnoteže u sistemu vlasti. U dosadašnjoj političkoj praksi, tri predsednika Republike Srbije nisu poštovala ovu ustavnu odredbu i zadržali su funkciju predsednika političke stranke (Slobodan Milošević [1990-1997],

¹⁷ Predsednik Republike A. Vučić je na Glavnom odboru Srpske napredne stranke, održanom 18. 11. 2017, demagoški izjavio da „možda ova odluka nije u najboljem interesu stranke, ali je u najboljem interesu Srbije, a naš je zadatak da služimo Srbiji“. Beogradski izbori u martu, odlučio Glavni odbor SNS-a na predlog Vučića. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2944020/pocela-sednica-predsednistva-sns-a.html>, očitavanje: 27. 08. 2018.

¹⁸ O korišćenju suspenzivnog veta za vreme primene Ustava od 1990. g. videti: Petrov (bel. 13), s. 187.

¹⁹ Predlog Zakona o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1825-15%20lat.pdf, očitavanje 27. 08. 2018.

²⁰ Petrov (bel. 13), s. 184.

²¹ Čl. 86 st. 8 Ustava od 1990; čl. 115 Ustava od 2006.

Boris Tadić [2004-2012] i Aleksandar Vučić [2017-]), dok se samo u jednom slučaju novoizabrani šef države odrekao partijske funkcije i istupio iz političke stranke (Tomislav Nikolić 2012-2017). Dakle, počev od prvog demokratski izabranog predsednika Republike, sa jednim izuzetkom, ova ustavna odredba se tumačila na način da funkcija u političkoj stranci nije javna funkcija. Reč je o praksi koja podseća na monopartijsku simbiozu državne i partijske vlasti iz perioda autoritarnog socijalizma. Pokušaj Tomislava Nikolića da 2012. godine započne sa novom ustavnim praksom pokazao se necelishodnim sa stanovišta njegovih ličnih interesa. Napuštajući poziciju predsednika političke stranke Tomislav Nikolić se samomarginalizovao i nakon isteka prvog predsedničkog mandata nestao sa političke scene. Nažalost po načelo ustavnosti u Srbiji, to je očigledna pouka budućim nosiocima funkcije šefa države da bez političke stranke nema realne političke moći.

Prema mišljenju Aleksandra Fire u pretežnijem broju država se smatra da liderstvo u političkoj stranci nije javna funkcija u ustavnopravnom smislu, premda se ne može poreći snažan uticaj koji ta pozicija ima u čitavom političkom sistemu²². Veći je broj poslanika ustavnopravne nauke koji su mišljenja da Ustav ne dopušta kumuliranje funkcije predsednika Republike i predsednika političke stranke. Miodrag Jovičić je ovakvu praksu 90-ih godina prošlog veka okvalifikovao „flagrantnim kršenjem ustava“, a da bi ono bilo prikriveno, „pronađeno je `duhovito` rešenje u zamrzavanju funkcije predsednika partije za vreme vršenja funkcije predsednika Republike“²³. Na istom stanovištu je i Dragan Stojanović koji zaključuje da se „inkompatibilnost funkcije šefa države i drugih javnih ili profesionalnih funkcija (...) odnosi i na funkcije u političkoj partiji, ali ne i na samo članstvo u njoj. Prema tome, morala bi u slučaju izbora da se napusti stranačka funkcija. Ukoliko to predsednik Republike ne bi učinio, očigledno bi prekršio Ustav i Narodna skupština bi mogla da pokrene postupak za njegov opoziv“²⁴.

Sagledavajući njihov istorijski razvoj, nesporno je da su političke stranke nastale kao udruženja privatnog prava. Pravna priroda političkih stranaka je u međuvremenu značajno promenjena, o čemu svedoči proces njihove konstitucionalizacije²⁵. Od udruženja privatnog prava političke stranke su se preobrazile u osobena udruženja koja ostvaruju javna ovlašćenja. Država je političkim strankama prenela deo svoje nadležnosti, da donosi određene akte, pri čemu je najznačajnije pravo da učestvuje u sprovođenju izbora²⁶. Otuda, ne može ostati zanemaren dvostruki karakter političkih stranaka: prvo, pretežno privatnopravni, koji je sredstvo i izraz autonomije članova stranaka kao privatnih osoba; i drugo, pretežno javnopravni, koji je sredstvo i izraz, s jedne strane, učestvovanju stranaka u formiranju državne volje, tj. u izborima za državne organe i eventualno u donošenju drugih javnopravnih akata i, s druge, učestvovanju

²² A. Fira, Serbia, u: R. Blanpain/M. Colucci (ur), *International Encyclopedia of Laws*, Constitutional Law – Suppl. 83, Kluwer Law International, 2009, s. 148.

²³ Jovičić (bel. 6), s. 312.

²⁴ D. Stojanović, *Ustav i političko zakonodavstvo Republike Srbije*, Niš 1991, s. 92. Slično su rezonovali i K. Čavoški, P. Nikolić i S. Vučetić. Usp. O. Vučić, *Pet godina posle – primena ustava poštovanje ustava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu, tematski broj - Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Niš 2011, ss. (35 i dalje) 44-46.

²⁵ D. Simović/V. Petrov, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, ss. 160-164.

²⁶ I. Pađen, *Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu, Politička misao*, 2/2002, ss. (133 i dalje) 138.

stranaka u upotrebi i korišćenju javnih dobara, kao što su finansiranje stranaka iz državnog budžeta, promovisanje putem javnih medija i itd²⁷.

U kontekstu Srbije izrečeno, političke stranke su ustavna kategorija i njima je priznata uloga u „demokratskom oblikovanju političke volje građana“ (čl. 5), pri čemu su zabranjena tajna i paravojna udruženja (čl. 55). Neposredna posledica takvih ustavnih rešenja je da su političke stranke javnoravne institucije čijom se ulogom, načinom osnivanja, delovanjem i zabranom bavi sam Ustav²⁸. Argument u prilog stava da političke stranke ostvaruju javna ovlašćenja u Srbiji jesu njihove delatnosti: predlažu izborne liste, članove biračkih odbora i Republičke izborne komisije, finansiraju se iz javnih prihoda (budžeta), s njima se šef države konsultuje prilikom predlaganja budućeg premijera itd.²⁹. Otuda, ustavnopravno sagledano, neodrživo je stanovište da je funkcija predsednika političke stranke isključivo privatnopravnog karaktera.

Ustavnopravna neprimerenost kumuliranja funkcije predsednika Republike i predsednika političke stranke je bila posebno upadljiva za vreme lokalnih izbora održanim u Beogradu 2018. godine. Naime, izborna lista koalicije okupljene oko Srpske napredne stranke je nosila naziv „Aleksandar Vučić – Zato što volimo Beograd“, a predsednik Republike Aleksandar Vučić je sve vreme aktivno učestvovao na stranačkim skupovima u izbornoj kampanji. Ne samo da je takav vid učešća šefa države na lokalnim izborima načelno protivan njegovoj ustavom definisanoj funkciji, već je to i nedvosmisleno protivno ustavnom načelu o lokalnoj samoupravi koje podrazumeva da je državna vlast ograničena pravom na lokalnu samoupravu (čl. 12 Ustava). Dakle, neposrednim uključivanjem predsednika Republike u izbore za lokalnu samoupravu, povređeno je ustavno načelo koje je ustanovljeno radi ograničenja državne vlasti. Ujedno, lokalna samouprava je ustavom definisana i kao pravo građana, pa ovakva praksa predstavlja i povredu ovog ustavnog prava. Naposljetku, učešće predsednika Republike u izbornoj kampanji na lokalnom nivou, u kojoj dominiraju komunalne teme, ne doprinosi razvijanju ustavne kulture, jer to narušava integritet i devalvira samu funkciju šefa države.

3.4. Izborni sistem

Prvu dekadu postsocijalističkog perioda obeležile su česte promene izbornog sistema. Od većinskog dvokružnog sistema na prvim demokratskim izborima 1990. godine, preko kombinovanja proporcionalnog sistema sa većim brojem izbornih jedinica, u Srbiji se 2000. godine ustalio čist proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom i izbornim cenzusom od 5%³⁰. Posledice primene ovog izbornog sistema su višestruko negativne. Prvo, čist proporcionalni sistem pogoduje snaženju uloge političkih stranaka u ustavnom sistemu. Narodni poslanici su tek posredno izabranici građana, a suštinski predstavljaju političku stranku koja ih na osnovu svog izbornog uspeha delegira u parlament da zastupa njihove političke interese. Od njih se, za uzvrat, očekuje apsolutna lojalnost i podređenost stranačkoj disciplini. Otuda, parlament postaje institucija od drugorazrednog značaja, jer se najbitnije odluke donose na

²⁷ *Ibid*, s. 148.

²⁸ Vučić (bel. 24), s. 48.

²⁹ S. Orlović, Naš predsednik kao šef nijedne ili svih stranaka. Dostupno na: <http://www.srpskipravnickiklub.rs/s-orlovic-nas-predsednik-kao-sef-nijedne-ili-svih-stranaka/>, očitavanje: 27. 08. 2018.

³⁰ O evoluciji izbornog sistema u Srbiji videti: D. Simović, Odnos izbornog sistema i sistema vlasti u Republici Srbiji, u: E. Šarčević (ur), *Reforma izbornog sistema u Srbiji*, Sarajevo 2015, ss. (139 i dalje) 150-155.

stranačkim organima, a parlamentarna većina je u funkciji njihovog doslednog sprovođenja. Drugo, proporcionalni sistem pogoduje visokoj personalizaciji izbornog procesa. Usled nepostojanja jasnih ideoloških razlika između političkih stranaka, a i uz njihov sve dominantniji pragmatiski karakter, biračko telo se opredeljuje prevashodno na osnovu ličnih osobina nosioca izborne liste. Parlamentarni izbori se, umesto u racionalan odabir između ponuđenih izbornih programa, pretvaraju u utakmicu između lidera političkih stranaka. Tako ukorenjen proces personalizacije politike podržava proces prezidencijalizacije parlamentarizma, jer nosilac pobjedničke izborne liste sebi pripisuje legitimitet da koncentriše vlast i individualizovano vodi državnu politiku. Treće, proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom je dugo doprinio održavanju visokofragmentisanog stranačkog sistema koji je vodio nestabilnim vladama. Srbija je od tzv. Petooktobarskih demokratskih promena 2000. godine, posle kojih je i ustanovljen čist proporcionalni izborni sistem, uz jednu kratkotrajnu tromesečnu prelaznu vladu Milomira Minića, imala devet vlada, od kojih je samo jedna imala pun mandat, vlada Mirka Cvetkovića (2008-2012). Prosečno, vlade su trajale kraće od dve godine što svedoči o izrazitoj političkoj nestabilnosti.

3.5. Autoritarno političko nasleđe

Bezmalopoluvekovni period autoritarne socijalističke ustavnosti je ostavio skromnu pravnu i političku kulturu, kao i nerazumevanje finih mehanizama parlamentarne demokratije. Iz ambijenta političkog monizma i jednostranačkog sistema, dirigovane privrede, primata ekonomskih i socijalnih nad ličnim i političkim pravima trebalo je ostvariti zahteve liberalno-demokratskog konstitucionalizma. Premda ju je odlikovao manji stepen autoritarnosti od drugih država socijalističkog bloka, Jugoslaviju je karakterisala „modernizacija bez modernosti“ (Ralf Dahrendorf), u kojoj su suspendovana dva ključna faktora zapadne civilizacije – politička participacija i ekonomska lična inicijativa; dakle, i građanin i preduzetnik³¹. Nominalno prihvatanje vrednosti liberalno-demokratskog konstitucionalizma, nije značilo da će ona brzo i na pravi način zaživeti u političkoj realnosti. Otuda, ma koliko isprva delovalo prenaplašeno i sumorno, Darendorfovo predviđanje o budućnosti postsocijalističke ustavnosti se pokazalo tačnim. Saglasno njegovom mišljenju, postsocijalističkim društvima će biti potrebno šest meseci da kreiraju nove političke institucije, donošenjem novog ustava i izbornog zakonodavstva, šest godina da uspostave održivu tržišnu ekonomiju, dok će za stvaranje demokratskog civilnog društva biti potrebno 60 godina³². Dosadašnje iskustvo je nedvosmisleno potvrdilo da se političke promene mogu desiti izrazito brzo, ekonomske relativno brzo, dok je za kulturološke, civilizacijske promene potreban izuzetno dug period.

Autoritarni model vršenja vlasti podrazumeva postojanje vođe. Takvom političkom nasleđu je svojstvena personalizacija i prezidencijalizacija vlasti. Takođe, jedan od recidiva autoritarnog sistema je neprestana težnja ka pretvaranju političkih protivnika u neprijatelje. „Razlikovanje prijatelja i neprijatelja neprestano razdvaja i suprotstavlja ljude. Ta sila razdvajanja je neprijateljstvo koje se kreće od puke netrpeljivosti pa do fizičkog uništenja protivnika“³³.

³¹ J. Trkulja, Rekonfiguracija svetskog i evropskog sistema moći i raspad Jugoslavije, u: S. Lilić (ur), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije - knjiga 3*, Beograd 2013, ss. (42 i dalje) 45.

³² R. Dahrendorf, Has the East Joined the West, *New Perspective Quarterly*, 2/1990, ss. (41 i dalje) 42.

³³ K. Čavoški, *O neprijatelju*, Beograd 1989, s. 224.

Identifikovanje neprijatelja, čije delovanje ugrožava opstanak države, mehanizam je za legitimisanje povrede ličnih i političkih prava političkih oponentata. Neposredna posledica takve prakse su likvidacije i zastrašivanja političkih protivnika³⁴ i kritički nastrojenih novinara³⁵. Kulminaciju je predstavljao atentant na predsednika Vlade, Zorana Đinđića 2003. godine u kome su učestvovali i pripadnici Jedinice za specijalne operacije Resora državne bezbednosti Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije. Saglasno autoritarnom obrascu iz socijalističkog perioda, u kome je postojala simbioza državnog i stranačkog aparata, nastavljeno je sa praksom, razume se unekoliko prikrivenijeg, korišćenja državnih organa za ostvarivanje partikularnih ličnih i stranačkih interesa.

3.6. *Otvoreno državno pitanje*

Održavanju autoritarne političke kulture doprinosi otvoreno državno pitanje. Budući da je nacionalna država preovlađujući oblik savremenih država³⁶, otvoreno državno pitanje, u kontekstu Srbije nesumnjivo, istovremeno znači i nerešeno nacionalno pitanje. Raspad jugoslovenske države i još uvek nerešeno pitanje statusa Kosova svedoče o tome da se Srbija istovremeno sa potrebom da razvija svoje demokratske institucije suočavala sa rešavanjem državnog i nacionalnog pitanja. Od donošenja prvog postsocijalističkog ustava nije se moglo predvideti kakav će biti državni status Srbije i kakve će biti njene granice. U takvim okolnostima rešavanje državnog pitanja dobija primat, bez obzira na to u kojoj meri se ono kosi sa demokratskim procedurama ili ljudskim pravima. Stvara se nezdrav politički ambijent u kome se nepoželjna kritička misao osuđuje kao protivna nacionalnim i državnim interesima.

U ovom kontekstu je poučno iznova pomenuti ubistvo predsednika Vlade Zorana Đinđića 2003. godine. Premda motivi atentata još uvek nisu potpuno razjašnjeni, najčešće se kao razlog navodi (a)nacionalna politika koju je on promovisao i vodio. Dakle, politički milje neprestano otvorenog državnog pitanja je stvarao pogodnu klimu za progone političkih protivnika, jer je viši državni razlog bio opravdavanje za povrede i ugrožavanja ličnih i političkih prava.

Državni razlog i nacionalni interes pravdaju održavanje i razvijanje autoritarnih tendencija i isticanje pojedinca kao nacionalnog lidera. Takav politički ambijent nije dopuštao potpuno konsolidovanje demokratskog i ustavnog poretka Srbije. Otvoreno državno pitanje je na još jedan način doprinosilo prezidencijalizovanju sistema vlasti. Internacionalizovanje prvo jugoslovenske krize, a potom i kosovskog statusa u okviru Srbije, bio je dodatni podsticaj ovom trendu. Naime, proces posredovanja međunarodne zajednice radi rešavanja konflikata se, po

³⁴ Pomenimo neke od primera. I. Stambolić, visoki funkcioner Saveza komunista Srbije i predsednik Predsedništva Srbije u doba SFRJ, za koga se samo spekulisalo da može biti iznova politički aktiviran na strani opozicije, oset je i ubijen augustu 2000. od strane pripadnika Jedinice za specijalne operacije Resora državne bezbednosti Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije. Na V. Draškovića, predsednika Srpskog pokreta obnove i jednog od lidera opozicije, pokušana su dva atentata. U isceniranoj saobraćaj nesreći na Ibarskoj magistrali 03. 10. 1999, poginula su četiri saradnika V. Draškovića, dok je on preživio pokušaj atentata. Drugi pokušaj atentata desio se u junu 2000. godine, kada je V. Drašković ranjen u svojoj kući u Budvi. Pripadnici službe Državne bezbednosti Srbije su odgovorni za oba pokušaja likvidacije V. Draškovića.

³⁵ Novinar i vlasnik kritički nastrojenog „Dnevnog telegrafa“ S. Ćuruvija likvidiran je 11. 04. 1999. Iako sve okolnosti ovog ubistva nisu potpuno razjašnjene mnoge činjenice ukazuju na odgovornost pripadnika službe Državne bezbednosti Srbije.

³⁶ D. Popović, *Comparative government – In the Early Twenty-First Century*, Beograd 2017, s. 34.

pravilu, zasniva na personalizovanim pregovorima. Internacionalni značaj koji se pridaje jednoj ličnosti u pregovaračkom procesu joj daje legitimitet da pretenduje na koncentrisanje vlasti radi otelovljenja postignutog dogovora u političkoj stvarnosti.

3.7. *Nepostojanje ustavne kulture*

Ustavna, i uopšte pravna, kultura je produkt dugotrajne tradicije doslednog poštovanja osnovnih postulata savremenog konstitucionalizma u čijoj srži je ideja institucionalnog ograničenja državne vlasti. Autoritarno političko nasleđe odlikuje trijumf političkog voluntarizma nad pravom. Umesto da ograničava državnu vlast, ustav, i uopšte pravo, postaje sluškinja politike. Ustavna kultura podrazumeva dosledno poštovanje ustava, i to ne samo njegovog izričitog pisanog slova, već i njegovog duha, pa i nepisanih pravila savremenog konstitucionalizma. Ideja konstitucionalizma se sukobljava i sa idejom demokratije, jer je u biti većinskog načela da ne trpi ograničenja. Otuda, ideja konstitucionalizma nadmašuje formalne principe ustavnosti i legalnosti koji mogu biti grubo zloupotrebjeni.

O nepostojanju ustavne kulture u Srbiji je ilustrativno govoriti u kontekstu donošenja novog ustava 2006. godine. Najpre, ukoliko se osvrnemo na formalni aspekt vršenja ustavotvorne vlasti, ovaj ustav je donet po proceduri koju odlikuje odsustvo demokratske legitimacije³⁷. Ujedno, promena najvišeg pravnog akta je postala prilika za pročišćavanje sudstva od politički nepodobnih sudija. Naime, opšti izbor svih sudija je zasnovan na odredbi Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije koji je predvideo da će se „izbor sudija i predsednika ostalih sudova izvršiti najkasnije u roku od jedne godine od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva“ (čl. 7)³⁸. Premda pomenuta odredba nije najjasnija, ali „ako se držimo Ustava i ustavnog kontinuiteta, tumačićemo je tako da se `izbor sudija` koji će se `izvršiti najkasnije u roku od jedne godine`, odnosi samo na nove sudije koje bi se javile na konkurs za upražnjena radna mesta (ako takvih mesta ima)“³⁹. Ustav Republike Srbije iz 1990. godine je garantovao stalnost sudijske funkcije (čl. 101 st. 1). Nije bilo očekivano da sudije birane na tu funkciju na osnovu starog Ustava koji im je garantovao stalnost budu podvrgnute ponovnom izboru predviđenim Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine. Međutim, Zakonom o sudijama iz 2008. godine je odredba iz Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava operacionalizovana tako što je proklamovano da sudijama koji nisu izabrani u skladu sa Zakonom o sudijama sudijska funkcija prestaje *ex lege* danom stupanja na funkciju sudija izabranih u skladu sa tim zakonom, odnosno 1. januara 2010. godine. Tako sprovedenom reformom je 837 sudija ostalo bez sudijske funkcije. Bio je to grub atak na nezavisnost pravosuđa, usled relativizovanja principa stalnosti sudijske funkcije. Ovaj primer svedoči o tome da institucionalna jemstva nezavisnosti pravosuđa ostaju samo nemoćno slovo na hartiji bez adekvatne ustavne i političke kulture.

Donošenje novog ustava 2006. godine je praćeno još jednim kontroverznim institucionalnim rešenjem koje je odražavalo autoritarno političko nasleđe. Ustavni zakon za sprovođenje Ustava predvideo je da će se izbor predsednika Republike po novom ustavu smatrati njegovim prvim

³⁷ M. Pajvančić, Postupak usvajanja ustava – odsustvo demokratske legitimacije, *Srpska pravna revija*, 5/2006, ss. 16-23.

³⁸ *Sl. gl. RS* 98/06.

³⁹ S. Orlović, Stalnost sudijske funkcije vs. opšti reizbor sudija u Republici Srbiji, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 2/2010, ss. (163 i dalje) 178.

izborom u kontekstu ograničenja broja mandata na koje može biti izabran (čl. 18). Takvo rešenje je bilo motivisano jasnom namerom da se tadašnjem šefu države obezbede dva nova predsednička mandata. Tu mogućnost Boris Tadić nije propustio, pa se nakon dva predsednička mandata, od kojih je jedan ostvaren na osnovu Ustava od 1990. godine, 2012. godine po treći put uzastopno kandidovao na izborima za šefa države. Premda u skladu sa pisanim slovom Ustava u ovom konkretnom slučaju, kandidovanje jednog lica za obavljanje trećeg uzastopnog mandata predsedničke funkcije nije u skladu sa ustavnim moralom i osnovnim zahtevima savremenog konstitucionalizma koji počiva na ideji ograničenja vlasti. Imajući u vidu postojanje ustavnog kontinuiteta, koji podrazumeva da je novodoneti ustav donet po revizionoj proceduri koju je predviđao prethodni ustav, kao i činjenicu da suštinskih razlika u organizaciji vlasti nema, takav gest se može tumačiti i kao zloupotreba institucionalnih rešenja radi personalizovanja predsedničke funkcije. U suprotnom, ustavna reforma bi uvek mogla biti mehanizam koji bi omogućavao izigravanje institucionalnog rešenja o ograničenom broju mandata šefa države.

4. Dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji

Imajući u vidu da su vaninstitucionalni faktori od pretežnijeg značaja za razvoj srpskog parlamentarizma upitno je u kojoj meri se ustavnim inženjeringom uopšte može uticati na uspostavljanje dobro uravnoteženog sistema vlasti. U svakom slučaju, neke korekcije su neminovne, budući da institucionalni okvir ima već osvedočene slabosti koje se odražavaju na funkcionisanje sistema vlasti.

Prvo, potrebno je korigovati nekonzistentnost u institucionalnoj fizionomiji predsednika Republike. Ustavotvorac Srbije je postupio, upravo, suprotno Diveržeovoj tezi da se niko ne opredeljuje za neposredan izbor šefa države da bi njegovu ulogu sveo na otvaranje sajмова cveća⁴⁰. Formalnopravno sagledano, predsednik Republike Srbije, s jedne strane, usled neposrednog izbora, raspolaže najsnažnijim političkim legitimitetom. Međutim, s druge, taj politički legitimitet ne prate odgovarajuća ustavna ovlašćenja, jer on raspolaže neoperativnim, prevashodno reprezentativnim prerogativima. Takav nesklad, po pravilu, rađa težnju za vaninstitucionalnim delovanjem radi efektivnog vršenja vlasti, koja rezultira deformisanjem i prezidencijalizovanjem parlamentarnog modela. Komparativno iskustvo nedvosmisleno potvrđuje da neposredan izbor uz fiksni mandat ohrabruje šefa države da se postavlja iznad politike i da samostalno određuje interese svoje države⁴¹.

Ustavotvorcu su potencijalno na raspolaganju dva modela za unapređenje institucionalne fizionomije predsednika Republike. Jednostavniji način je promena izbora predsednika Republike koji bi podrazumevao prihvatanje čistije varijante parlamentarizma. Gubitkom neposrednog političkog legitimiteta usled izbora od strane parlamenta predsednik Republike bi, sa postojećim delokrugom ovlašćenja, bio lišen efektivnog uticaja na svakodnevne političke procese. To bi postala isključivo reprezentativna i simbolička funkcija čija bi uloga, u tako

⁴⁰ M. Duverger, *Echec au roi*, Paris 1978, s. 21.

⁴¹ R. Elgie, *The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?*, *Democratization*, 1/2008, ss. (49 i dalje) 52.

koncipiranom parlamentarnom modelu, postala unekoliko upitna. Ovaj pristup je dobio podršku najznačajnijih imena ustavnopravne nauke u Srbiji⁴².

Nesporno, ovakva institucionalna promena bi funkciju šefa države lišila svakog potencijala za prezidencijalizaciju vlasti. Međutim, tako bi se stvorile institucionalne pretpostavke za dominaciju vlade i prezidencijalizaciju parlamentarizma posredstvom institucije predsednika Vlade. Sistemi podele vlasti treba da počivaju na ravnoteži, a ne na dominaciji nekog od ustavnih organa. U suprotnom, sistem vlasti Srbije bi ostao bez jednog potencijalnog korektivnog faktora koji je u stanju da bude adekvatna protivteža i parlamentu i vladi. Instituciju predsednika Republike bi trebalo transformisati, od nominalno reprezentativne i neefektivne, ali često faktički omnipotentne, u realno moderatnu i ograničeno efektivnu vlast. Podelu vlasti treba produžiti i na izvršnu vlast, i to tako što bi se u duhu francuskog polupredsedničkog sistema u okviru egzekutive konstituisale dve aktivne, rivalske vlasti koje bi se međusobno ograničavale i bile prinuđene da sarađuju. Predsednik Republike bi tako ostvarivao funkciju objedinjavajuće, integrišuće vlasti sa limitiranom operativnošću u svakodnevnim političkim procesima. Dakle, ne bi trebalo menjati neposredan izbor predsednika Republike, ali bi mu u skladu sa političkim legitimitetom kojim raspolaže, trebalo proširiti ustavna ovlašćenja i to tako što bi dobio deo efektivne izvršne vlasti. Ustavopravno, ovakav sistem bi trebalo da počiva na saradnji i međusobnom ograničavanju predsednika Republike i vlade. Na taj način, afirmisala bi se davnašnja Medisonova ideja o suprotstavljanju jedne ambicije drugoj ambiciji⁴³. Očuvanje neposrednog izbora predsednika Republike od značaja je i za proces ukрупnjavanja stranačke scene. Dosadašnje komparativno iskustvo ukazuje na to da neposredan izbor šefa države, na duži rok, vodi pojednostavljanju i polarizovanju političke scene u dva ideološki suprotstavljena bloka i smanjivanju broja relevantnih političkih stranaka⁴⁴. Takav efekat može biti ostvaren jedino pod uslovom da je funkcija šefa države prestižna i moćna, jer su u takvim okolnostima političke stranke prinuđene da se udružuju u predizborne koalicije radi nominovanja snažnog predsedničkog kandidata.

Drugo, da bi se na adekvatan način ostvarila moderatna uloga predsednika Republike neophodno je da bude pokidana njegova svaka institucionalizovana veza sa političkom strankom čiji je kandidat bio na izborima. U tom smislu, neophodno je, u najekstenzivnijem smislu, postaviti inkompatibilnost sa funkcijom predsednika Republike, što podrazumeva ne samo

⁴² R. Marković je mišljenja da je potrošen „model dvoglave egzekutive uspostavljen Ustavom od 1990. i ponovljen u Ustavu od 2006“. „Predsednik Republike koji se neposredno bira ne može biti samo simbol države. Njemu se ustavom mora dodeliti i jedan krug poslova izvršne vlasti, čak i pravo učešća u zakonodavnom postupku parlamenta, ali bez odlučujućeg glasa“. Otuda, postojeći model racionalizovanog parlamentarizma ne bi trebalo modifikovati, već ga treba postaviti tako da izvršna vlast u celini bude politički odgovorna, jer „odnos između zakonodavne i izvršne vlasti trebalo bi uskladiti sa zahtevima novog vremena, promenjene političke kulture u Srbiji i promenjene političke karte Evrope u poslednje tri decenije“. Usp. R. Marković, Ka budućem Ustavu Srbije, *Srpska politička misao*, 1/2017, ss. (263 i dalje) 267-268. Prema gledištu V. Petrova, „teorijski rezon profesora Markovića je sasvim na mestu. Srbija treba da teži parlamentarizmu u kom će se tražiti ravnoteža između jake i odgovorne vlade, s jedne, i reprezentativnog parlamenta, s druge strane“. Ipak, saglašavamo se sa daljim promišljanjem Petrova, koji smatra da još uvek ne treba menjati ustavni model šefa države „jer se nisu stekle zrele političke prilike za pravi parlamentarizam“. V. Petrov, U potrazi za ustavnom stabilnošću u Republici Srbiji, *Pravni život*, 12/2017, ss. (591 i dalje) 598.

⁴³ G. Pasquino, The advantages and disadvantages of semi-presidentialism, u: R. Elgie/S. Moestrup (ur), *Semi-presidentialism outside Europe*, New York 2007, ss. (14 i dalje) 27.

⁴⁴ R. Martinez, *Semi-presidentialism: a comparative study*, Mannheim 1999, s. 27.

zabranu istovremenog obavljanja funkcije predsednika političke stranke, već i zabranu članstva u njoj. Takvo rešenje će lišiti funkciju predsednika Republike mogućnosti da vaninstitucionalno snaži svoju poziciju u političkom sistemu, budući da će moći da se oslanja isključivo na svoja ustavna ovlašćenja, koja bi trebalo donekle osnažiti u odnosu na postojeći delokrug.

Načelno posmatrano, princip inkompatibiliteta „proizilazi iz određenih etičkih principa demokratske ustavnosti“⁴⁵. On doprinosi da se javne funkcije vrše u opštem interesu, a ujedno je to dodatno jemstvo i bitan uslov: a) samostalnosti i nezavisnosti nosilaca javnih funkcija u obavljanju svojih dužnosti; b) nepristrasnosti u obavljanju funkcije; c) efikasnog i odgovornog obavljanja funkcije“⁴⁶. Politički razlozi za dosledno sprovođenje principa inkompatibiliteta sa funkcijom šefa države leže u samim zahtevima koje nameće načelo podele vlasti. U slučaju postojanja institucionalizovane veze između šefa države i političke stranke postoji realna opasnost od objedinjavanja političkih vlasti i gubitka autonomije države u odnosu na samu političku stranku. Država postaje stranačka, a državni aparat u službi stranačkih organa i interesa. Osim toga, sama ustavna uloga predsednika Republike Srbije se kosi sa njegovim istovremenim stranačkim delovanjem. „Predsednik Republike predstavlja celinu naroda i državno jedinstvo i njegova funkcija je, po `duhu` pa čak i po slovu Ustava, nespojiva sa vođenjem političke stranke koja je tek deo narodne celine i državnog jedinstva“⁴⁷.

Političku neutralnost predsednika Republike je neophodno obezbediti i zbog njegove uloge u postupku formiranja Ustavnog suda Srbije. Predsednik Republike, neposredno ili posredno, utiče na izbor deset sudija Ustavnog suda, što je dve trećine od ukupnog broja sudija⁴⁸. Prema tome, ukoliko se ne obezbedi politička neutralnost predsednika Republike, neće postojati ni institucionalna jemstva za obezbeđivanje nezavisne i samostalne ustavnosudske funkcije.

Treće, neophodno je promeniti izborni sistem radi osnaživanja parlamenta. Čist proporcionalni izborni sistem je narodne poslanike podredio političkoj stranci na čijoj izbornoj listi su izabrani. Politički legitimitet narodnog predstavnika je izveden iz izbornog uspeha političke stranke, jer se biračko telo izjašnjava o izbornim listama, a ne o pojedinačnim kandidatima.

Dva strateška cilja moraju biti ostvarena izbornom reformom. S jedne strane, potrebno je osnažiti vezu između narodnih predstavnika i birača da bi se smanjio uticaj stranačke elite u funkcionisanju parlamenta, a s druge, nužno je unapredi geografsku reprezentativnost parlamenta, jer, pored razloga pravičnosti, veća geografska diversifikovanost otežava njihovo stranačko disciplinovanje. Za ostvarivanje ovih ciljeva najbolji institucionalni odgovor bi bio većinski izborni sistem. Imajući u vidu njegovu nepopularnost među stranačkim elitama, njegovu uvođenje u Srbiji se može smatrati nerealnim. U određenoj meri, ovi ciljevi se mogu ostvariti i modifikovanjem postojećeg proporcionalnog sistema. Umesto jedne, trebalo bi ustanoviti veći broj izbornih jedinica. Takvo rešenje je Srbija već iskusila na parlamentarnim izborima održanim 1992, 1993. i 1997. godine, kada je državna teritorija bila podeljena prvo na devet, pa naknadno na 29 izbornih jedinica. Ujedno, institucionalni lek za visoku stranačku fragmentaciju parlamenta bi moglo biti podizanje izbornog praga za koalicione izborne liste koji treba da ograniči

⁴⁵ I. Pejić, *Parlamentarno pravo*, Niš 2006, s. 77.

⁴⁶ B. Nenadić, Inkompatibilitet funkcije sudije ustavnog suda sa drugim funkcijama i delatnostima – uporedno pravni osvrt, u: B. Nenadić (ur), *Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu*, Beograd 2004, ss. (177 i dalje) 177.

⁴⁷ S. Orlović, *Ustavno pravo*, Novi Sad 2018, s. 249.

⁴⁸ Simović/Petrov (bel. 25), ss. 424-428.

preterano usitnjavanje parlamenta i preživljavanje marginalizovanih političkih stranaka čiji se uticaj u parlamentu bitno multiplikuje u odnosu na njihovu realnu političku snagu.

Adekvatan institucionalni odgovor bio mogao biti i mešoviti izborni sistem. Izbor jednog dela narodnih poslanika posredstvom većinskog izbornog sistema ublažio bi, bar jednim delom, potpunu personalizaciju izbornog procesa u liku lidera političkih stranaka kao nosilaca izbornih lista. Lokalni stranački odbori, koji treba da nominuju reprezentativne kandidate, dobili bi veći značaj u odnosu na centralne stranačke organe, što bi postepeno doprinosilo demokratizovanju samih političkih stranaka. Snaženje veze između narodnih poslanika i biračkog tela treba da doprinese postepenoj promeni skromne političke kulture koja podrazumeva leaderski koncept upravljanja.

Četvrto, budući da je tradicionalno shvaćeno načelo podele vlasti u značajnoj meri obezvređeno u savremenim stranačkim demokratijama, neophodno je da postoje drugi korektivni mehanizmi koji će sistem vlasti održavati u ravnoteži. Dakle, treba snažiti nezavisne institucije koje, nisu svemoćne, ali bar donekle mogu da neutrališu ispade dve grane vlasti političkog karaktera i da doprinese sprečavanju zloupotrebe vlasti.

U prvom redu, nužno je snažiti institucionalna jemstva nezavisnosti redovnog sudstva i Ustavnog suda⁴⁹. Nezavisno i samostalno pravosuđe može biti samo blagi korektiv deformisanja parlamentarnog institucionalnog modela, prevashodno posredstvom zaštite ljudskih prava i doslednog sankcionisanja korupcije. S druge strane, Ustavni sud ima ulogu poslednje nacionalne instance u zaštiti ljudskih prava putem ustavne žalbe, ali ovaj organ istovremeno ima zadatak da štiti ustavom predviđenu horizontalnu podelu vlasti i da utvrđuje da li je predsednik Republike povredio Ustav u postupku njegovog razrešenja.

Komparativno posmatrano, broj nezavisnih regulatornih tela značajno raste. Primera radi, SAD ima približno 60 nezavisnih tela, dok je u Francuskoj taj broj oko 40⁵⁰. Centralna banka, ombudsmeni (opšti i specijalizovani), izborne komisije, regulatorno telo za elektronske medije, telo za borbu protiv korupcije su samo neka od regulatornih tela koja postoje u savremenim demokratijama i kojima treba obezbediti nezavisnost od političkih vlasti. Ova regulatorna tela postoje i u Srbiji, međutim, u dosadašnjoj praksi ona su, zbog slabosti institucionalnih jemstava nezavisnosti, uglavnom bila u službi vladajuće politike.

5. Zaključak

Od donošenja prvog postsocijalističkog ustava u Srbiji prošlo je sasvim dovoljno vremena da bi parlamentarne institucije mogle da zažive na pravi način. Međutim, ni posle 28 godina parlamentarna praksa nije ustaljena i predvidiva i sve vreme je podložna prezidencijalizaciji. Proces prezidencijalizacije podstiče i osnažuje drugi negativan trend u političkom životu Srbije, a to je personalizovanje vlasti. Osim toga, Srbiju odlikuje izrazita politička nestabilnost, koja se ogleda u učestalosti parlamentarnih izbora. Naime, od prvih demokratskih izbora 1990. godine do sada je sprovedeno 11 izbora za Narodnu skupštinu. Dakle, parlamentarni izbori se organizuju na približno dve i po godine.

⁴⁹ Usp. E. Šarčević (ur), *Ko bira sudije ustavnog suda?*, Sarajevo 2012; E. Šarčević/V. Petrov (ur), *Sudije u pravnom sistemu*, Sarajevo 2013; E. Šarčević (ur), *Ko bira sudije redovnih sudova?*, Sarajevo 2014.

⁵⁰ Sajo/Uitz (bel. 10), s. 160.

Ove činjenice ukazuju na neophodnost intervenisanja u ustavom dizajnirani parlamentarni model. Premda su, kako dosadašnja praksa Srbije ukazuje, a to potvrđuje i komparativno iskustvo, ustavna rešenja od sekundarnog značaja za funkcionisanje parlamentarizma, uočene slabosti u institucionalnoj fizionomiji šefa države treba korigovati. Dakle, neophodno je uspostaviti konzistentan model institucije šefa države, koji podrazumeva ravnotežu između ustavom proklamovane funkcije u sistemu podele vlasti, stepena političkog legitimiteta i delokruga nadležnosti. Predsednik Republike Srbije bi trebalo da zadrži prevashodno, ali ne i isključivo, moderatornu ulogu neoperativnog dela egzekutive. Između dve opcije, prelaska na posredan izbor i zadržavanja neposrednog izbora predsednika Republike, ali uz snaženje njegovih ustavnih ovlašćenja, treba prihvatiti ovu drugu, jer političkim životom Srbije ne treba da dominira jedan ustavni organ. Uzorni demokratski sistemi počivaju na ravnoteži više centara institucionalizovane političke moći.

Budući da je parlamentarna demokratija danas prevashodno demokratska stranačka vlada, obezbeđivanje političke neutralnosti šefa države jedna je od neophodnih mera za delimično korigovanje značajno deformisanog parlamentarizma u praksi, kao i za afirmisanje načela podele vlasti, koga je dominacija političkih stranaka gotovo potpuno obesmisllila. Dakle, treba konstitucionalizovati najekstenzivnije postavljen inkompatibilitet funkcije šefa države. U tom smislu, pored inkompatibilnosti sa funkcijom predsednika političke stranke, šefu države treba zabraniti i članstvo u političkoj stranci.

U cilju snaženja parlamenta potrebno je promeniti čist proporcionalni izborni sistem. Dosadašnja politička praksa je pokazala da njegova primena vodi održavanju nestabilnog i visokofragmentisanog stranačkog sistema, kao i snažnoj vezi narodnih poslanika i političkih stranaka. Potrebno je ublažiti proporcionalni sistem većim brojem izbornih jedinica ili ustanoviti neku varijantu mešovitog izbornog sistema.

Izvesno je da su institucionalne promene samo prvi, ali i nedovoljan korak za skladno funkcionisanje sistema vlasti u Srbiji. Nizak nivo političke i pravne kulture je, za sada, nepremostiva prepreka na putu afirmisanja institucija parlamentarne demokratije. Ujedno, sve dok državno pitanje ne bude konačno rešeno ne može se očekivati ni potpuna demokratska i ustavna konsolidacija Srbije. Otuda, bez obzira na to da li će ustavne promene obuhvatiti i reformu postojećeg parlamentarnog modela, suštinske promene u funkcionisanju parlamentarnih institucija nisu moguće na kraći i srednji rok. Budući da su vaninstitucionalni, politički faktori sve vreme uobličavali razvitak sistema vlasti u Srbiji, izvesno je da je njihov uticaj presudan i kada je reč o konačnom afirmisanju parlamentarne demokratije i njenog skladnog funkcionisanja. Prema tome, na prvom mestu treba unapređivati političku i pravnu kulturu, jer da je ona na višem nivou i postojeći institucionalni okvir parlamentarizma bi unekoliko skladnije i bolje funkcionisao.

*The causes of presidentialization of parliamentarism and the scope of constitutional engineering
in the Republic of Serbia*

Summary

Since the establishment of parliamentarism in Serbia in 1990, this system of government did not function in the manner foreseen by the framers of the constitution. Instead of being a neutral and arbitrary power, the President of the Republic is in practice, for the most part, a primary power dominating over the constitutional system of Serbia. The 2006 Constitution of Serbia did not introduce significant novelties in the area of horizontal organization of powers. The system of powers is still susceptible to presidentialization and its functioning in practice, first and foremost, depends on non-institutional factors. The major weakness of the horizontal organization of powers in Serbia is the inconsistency in the constitutional modeling of the position of the President of the Republic. The President is envisioned as an arbitrating power that should be harmonizing the work of the parliament and the government. However, past political practice dictates that the President of the Republic has never in the true sense of the word effectuated such a role because there is a discord between direct political legitimacy and the competences which are at his disposal. This paper discusses the thesis that the acceptance of a semi-presidential system, along with the securing of political neutrality of the President of the Republic, could be an efficient solution for political circumstances in Serbia. In any case, it is necessary to simultaneously strengthen the political and legal culture, because the non-institutional factors are of cardinal significance for harmonious functioning of the established system of powers.