

Dejan A. Milić*

**Da li su inkompatibilne funkcije šefa države i
predsednika političke stranke – ustavnopravni položaj
predsednika Republike Srbije?**

Sadržaj

1. Uvod

2. Upporedni pregled ustavnopravnog regulisanja inkompatibiliteta šefa države

3. Inkompatibilitet funkcije predsednika Republike po Ustavu Srbije od 1990. godine i problem „zamrzavanja“ partijske funkcije

4. Inkompatibilitet funkcije predsednika Republike po Ustavu Srbije od 2006. godine

5. Neki argumenti zastupnika stava da između funkcije šefa države i funkcije u političkoj partiji postoji nespojivost

6. Neki mogući kontraargumenti o ovom pitanju

7. U važećem Ustavu od 2006. ne postoji nespojivost funkcije šefa države i funkcije u političkoj partiji

8. Zaključak

1. Uvod

Stabilan demokratski poredak zasnovan je na dostignutim i garantovanim ljudskim slobodama i pravima i na stabilnim institucijama¹. Takav poredak obezbeđuje se, bez dileme, ponajpre, načelom horizontalne podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, čije je okvire dao još Šarl Monteskje², pri čemu je bitno da navedene tri vlasti „budu alocirane različitim telima“³, čiji će se međusobni odnos zasnivati na sistemu „kočnica i ravnoteža“ (engl. *cheks and balances*). Te kočnice i ravnoteže obezbeđuju da, kako primećuje H. Kelzen, suština načela nije toliko u prilog striktno podele vlasti, koliko u dejstvu načela protiv koncentracije vlasti⁴. One imaju za cilj da onemoguće širenje jedne u odnosu na ostale dve grane vlasti. Pitanje ravnoteže vlasti, odnosno

* Autor je predavač na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu.

¹ „Društvo u kom garantovanje prava nije obezbeđeno, ni podela vlasti nije određena, nema ustav“ (čl. 16 Francuske Deklaracije prava čoveka i građanina“ iz 1789). Izvor: *Temelji moderne demokratije*, Dušan Mrdenović (ur), Beograd 2011, s. 316.

² Monteskje je želeo da tom svojom doktrinom o podeli vlasti ukaže na to da se vlast ne sme vršiti na nekontrolisan i arbitraran način, jer se time ugrožavaju političke slobode pojedinca. Up. Š. Monteskje, *O duhu zakona*, I – II, Beograd 1989.

³ K. Fridrih, *Konstitucionalna demokratija*, Podgorica 2005, s. 165.

⁴ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2009, s. 179.

pitanje ograničenja moći svake pojedine grane vlasti, ali i pojedinih nosilaca tih vlasti jedno je od ključnih pitanja stvaranja i opstanka odgovorne vlade.

Sistem „kočnica i ravnoteža“ sastavljen je od institucionalnih mehanizama za sprečavanje zloupotrebe ovlašćenja, pre svega, od mehanizama legitimne kontrole koji stoje na raspolaganju trima granama vlasti, kako nijedna od njih ne bi stekla prevlast nad ostalima, pri čemu su „kočnice umnožene u modernim konstitucionalnim sistemima“⁵. Kočnice i ravnoteže mogu biti različito organizovane, kao što na različite načine može biti operacionalizovano i samo načelo podele vlasti. No, „bez obzira na način njegove primene u praksi bitno je da ostane sačuvana institucionalna logika ovog načela, a to je postojanje ravnoteže između legislative i egzekutive... Nesumnjivo jedan od najtežih zadataka u ustavnom inženjeringu je obezbediti da nosioci zakonodavne i izvršne vlasti budu ravnopravni u prestižu i uticaju“⁶.

No, sistem kočnica i ravnoteža, značajan je ne samo u odnosima između tri grane vlasti, već i u odnosima unutar egzekutive, naročito u situaciji kad je ona bicefalna, odnosno kad je čine šef države i vlada, u parlamentarnom sistemu sa neposredno izabranim šefom države, odnosno kad je mešovita u polupredsedničkom sistemu. Uspostavljanje delotvornih mehanizama kočenja, kako između nosilaca tri grane vlasti, tako i unutar egzekutive, od izuzetnog je značaja za zaštitu načela podele vlasti, tj. za nesmetano vršenje javnih funkcija od uticaja „spolja“, ali i za zaštitu integriteta javnih funkcija i njihovih nosilaca od mogućeg sukoba interesa, koji bi mogao da ih zadesi tokom mandata.

Jedna od kočnica koja stoji na raspolaganju za međusobna „kočenja“ u odnosima ne samo tri grane vlasti, nego i unutar egzekutive, je inkompatibilitet, odnosno nespojivost funkcija nosilaca javnih funkcija⁷, pri čemu se u republici, kao obliku vladavine, posebno apostrofira položaj neposredno izabranog šefa države, zbog centralnog značaja te javne funkcije u organizovanoj državnoj vlasti.

Položaj neposredno izabranog šefa države prema parlamentu i vladi u parlamentarnom sistemu i, posebno, u polupredsedničkom sistemu opterećen je stalnim pitanjem međusobnog odmeravanja političke težine i snage, zasnovane na izvornom legitimitetu koji ovi organi (šef države i parlament) poseduju na osnovu neposrednog izbora, odnosno na delegiranom legitimitetu, koji poseduje parlamentarna vlada. Ovo naročito pri činjenici realno mogućih smena tzv. predsedničke faze, u situaciji kada iza šefa države stoji poslanička većina koja podržava njegovu politiku, i tzv. parlamentarne faze, kada parlamentarna većina (i vlada koja iz nje proističe) ima različite političke stavove u odnosu na šefa države, u kom slučaju dolazi do kohabitacije⁸. Budući da je takav odnos osloženjen i ličnim odlikama samih ličnosti nosioca funkcije šefa države, odnosno nosioca funkcije predsednika vlade, što, pri nedovoljno stabilnim institucijama sistema, može da dovede do cik-cak hoda između podjednako negativnih tzv. prezidencijalizacije (kad ličnost šef države dominira nad vladom) i tzv. premijerizacije vlasti (kad ličnost premijera dominira nad šefom države) u državi, ustanovljavanje inkompatibiliteta je veoma značajan mehanizam uspostavljen u cilju umirenja ustavnopravnog života i stabilizovanja institucija sistema.

⁵ Fridrih (bel. 3), s. 165.

⁶ D. Simović/V. Petrov, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, s. 282.

⁷ D. A. Milić, *O nespojivosti funkcija i sukobu interesa*, Beograd 2016, s. 19.

⁸ S. Orlović, *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Beograd 2008, ss. 111-114.

Inkompatibilitet javne funkcije šefa države sa drugih javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima je opšteprihvaćen standard u savremeni ustavnim državama XX i XXI veka, koje se zasnivaju na sistemu podele vlasti. U vezi sa inkompatibilitetom u položaju šefa države naročito kontroverzu izaziva pitanje (ne)spojivosti javne funkcije šefa države sa dužnošću predsednika ili visokog funkcionera političke stranke.

Tema ovog rada je ustavnopravni položaj nosioca javne funkcije predsednika Republike Srbije u odnosu na njegovu eventualnu dužnost u političkoj partiji čiji je kandidat bio na izborima. Pri čemu će se, uzimajući u obzir dva suprotstavljena teorijska stanovišta (od kojih preovlađujuće tvrdi da je javna funkcija šefa države u Srbiji nespojiva sa ikojom drugom javnom funkcijom, pa i sa funkcijom u političkoj partiji, a drugo negira inkompatibilitet između javne funkcije šefa države i funkcije u političkoj partiji), razmotriti uporedna ustavnopravna rešenja i ustavnopravno rešenje Ustava Republike Srbije od 1990. i Ustava Republike Srbije od 2006. godine i, u tom kontekstu, argumenti jedne i druge strane. Polazna hipoteza ovog rada je da ne postoji ustavna smetnja da predsednik Republike Srbije istovremeno obavlja dužnost predsednika ili funkcionera političke partije, niti takva situacija, pri funkcionisanju drugih kočnica i ravnoteža u ustavnom sistemu, može da ugrozi demokratske institucije u Republici.

2. Uporedni pregled ustavnopravnog regulisanja inkompatibiliteta šefa države

Bilo da je reč o monocefalnoj, bilo o bicefalnoj izvršnoj vlasti, šef države je organ „koji predstavlja državu kao celinu, pa se otuda još kaže da on 'oličava' državu“⁹ i garant je njene nezavisnosti i teritorijalne celovitosti. Opremljena i drugim značajnim nadležnostima, institucija šefa države nalazi se u centru organizacije državne vlasti. To iziskuje da šef države, pri vršenju svoje izuzetno zahtevne, za državu stožerne funkcije, u svemu postupa u ustavom uspostavljenim granicama svojih ovlašćenja, te da bude autonoman, odgovoran i savestan.

Neposredno izabrani predsednik snagu svog položaja crpi iz legitimiteta zasnovanog na istom osnovu (neposredni izbori) na kom je zasnovan i legitimitet predstavničkog tela. Njegovom položaju snagu „dolivaju“ i značajna ustavna ovlašćenja koja su, uz određene neznatne razlike u pojedinim državama, uglavnom dodeljena njegovoj funkciji (predstavlja državu u zemlji i inostranstvu, donosi odluku o raspisivanju parlamentarnih izbora i predlaže mandataru vlade, proglašava zakone i ulaže zakonodavi veto, podnosi ustavotvorne i zakonodavne inicijative, donosi odluku o raspuštanju parlamenta, donosi odluku o raspisivanju referenduma, učestvuje u izboru sudija ustavnog suda, komanduje vojskom i imenuje oficire na čelne pozicije u vojsci, imenuje ambasadore)¹⁰. Zato je potrebno da predsedniku sa takvim legitimitetom i takvim ovlašćenjima ustav uspostavi i barijere lične vlasti, da ne bi dospelo u situaciju da svojom „neograničenom“ ličnom vlašću ugrozi položaj parlamenta i vlade, ali i da ospori legalitet sopstvenog položaja¹¹. Zato je zanimljivo osvrnuti se na pravila inkompatibiliteta šefa države u pojedinim uglednim sistemima podele vlasti.

⁹ Marković (bel. 4), s. 318.

¹⁰ O nadležnostima šefa države Simović/Petrov (bel. 6), ss. 316, 329-330; M. Pajvančić, *Ustavno pravo*, Novi Sad 2008, ss. 283-288.

¹¹ „Empirijski rezultati nekih naučnih istraživanja pokazali su da su sistemi sa snažnim predsednicima opaženi kao više korumpirani i da se korupcija povećava kada su predsednici moćniji, to jest kada se njihov opseg vlasti prostire

U miljeu „čistog“ modela predsedničkog sistema kakav je američki predsednički sistem¹², u Ustavu SAD od 1787. nisu sadržane odredbe o inkompatibilitetu predsednika SAD, već nespojivost predsedničke sa drugim funkcijama i poslovima ishodi iz samog duha tog ustava, to jest iz namere ustavotvoraca da uspostave striktnu poddelu vlasti. Prvim članom Ustava SAD propisano je da „sva, ovim Ustavom dodeljena, zakonodavna vlast pripada Kongresu Sjedinjenih Država, koji se sastoji od Senata i Predstavničkog doma“, drugi član Ustava propisuje da „izvršna vlast pripada predsedniku SAD“, dok se, prema trećem članu Ustava, „sudska vlast Sjedinjenih Država poverava jednom Vrhovnom sudu i onim nižim sudovima koje Kongres može povremeno da određuje i ustanovljava“¹³. Uzimajući u obzir tako striktnu poddelu vlasti, pri čemu je predsednik SAD jedini nosilac izvršne vlasti, logično je da predsednik SAD ne može vršiti ikoju drugu javnu funkciju, jer bi u suprotnom svojim postupanjem mogao da ugrozi temeljni princip striktno podele vlasti, niti sme da obavlja ikoji drugi posao osim predsedničkog, za koji, prema odredbi čl. 2 odeljak 1 tač. 6 Ustava, „u utvrđenim rokovima prima naknadu za svoju službu“. Pri tome, pod drugim poslom izričito se ne podrazumeva humanitarni rad predsednika, dok Ustav ne govori o tome da li predsednik Sjedinjenih Država može istovremeno da obavlja neku dužnost u političkoj organizaciji, koja ga je kandidovala. No, politički angažman predsednika SAD nije upitan, naročito u komplikovanom postupku kandidature i predizborne kampanje za drugi predsednički mandat, koji traje bar jednu trećinu predsedničkog mandata. Pri čemu se, logično, predsednik SAD mora striktno držati Ustava, da se ne bi suočio sa institucijom impičmenta¹⁴.

U pogledu inkompatibiliteta zanimljiv je položaj predsednika Pete Republike u Francuskoj. Ustavom Pete Republike od 1958. godine u Francuskoj je uspostavljen polupredsednički sistem, koji se odlikuje mešovitim oblikom egzekutive. U takvom sistemu nacionalnu politiku utvrđuje i vodi Savet ministara, „ali joj se u vršenju određenih funkcija pridružuje i predsednik Republike“¹⁵.

Prema čl. 5 Ustava Pete Republike predsednik je „dužan da poštuje Ustav. On obezbeđuje, svojim arbitranjem, nesmetano funkcionisanje javnih vlasti, kao i kontinuitet države, on je garant nacionalne nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i dostojnog predstavljanja“¹⁶. Imajući, pre svega, u vidu ulogu arbitra u nesmetanom funkcionisanju javnih vlasti, kao i garantne funkcije predsednika Pete Republike, jedan od francuskih predsednika, Valeri Žiskar D’Ester, izjaviće 27. januara 1978. godine: „Predsednik Republike nije partijski čovek. On nije šef partije. Ali on ne može ostati indiferentan prema sudbini Francuske. On je i Njen sudija i odgovoran za Nju.“¹⁷ O položaju predsednika Pete Republike deset godina kasnije svoj sud izneo je i Fransoa Miteran. Njegovo je mišljenje da „predsednik Republike ima funkciju autoriteta posebno kad su u pitanju nadležnosti propisane članom 5 Ustava, ali i funkciju arbitra, odnosno savetodavca u

na zakonodavne i nezakonodavne funkcije.“ J. H. Lambsdorf, Uzroci i posledice korupcije: Šta znamo iz ukrštanja podataka iz raznih zemalja?, u: S. Rouz-Ejkerman (ur), *Ekonomija korupcije – međunarodni zbornik*, Beograd 2008,

¹² Simović/Petrov (bel. 6), s. 224

¹³ *The Constitution of the United States and Declaration of Independence*, Washington 1992.

¹⁴ Postupak istraživanja povrede Ustava od strane predsednika SAD, koji se vodi pred Kongresom i koji može da rezultuje razrešenjem sa funkcije.

¹⁵ R. Marković (bel. 4), s. 320.

¹⁶ G. Carcassonne, *La Constitution*, Introdut et commentée, Paris 2005.

¹⁷ O. Duhamel, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2011, s. 541

mnogim situacijama¹⁸ I doista, ustavna ovlašćenja (propisana odredbama čl. 8, 9 i 10 Ustava od 1958), koja ima predsednik Pete Republike u Francuskoj su velika. Pored ostalog, on imenuje premijera i, na predlog premijera, članove Saveta ministara, predsedava Savetom ministara, proglašava zakone, komanduje vojskom (...). Snaga takvog položaja itekako obavezuje, te je posve razumljiv zaključak ustavnog teoretičara G. Karkasona da „predsednik Republike, nakon izbora, potpada pod Ustav i Organski zakon koji detaljnije definiše njegov položaj, no, i da ima i određene tradicionalne obaveze. Njemu Ustav opredeljuje ovlašćenja, prerogative i imunitete, Organski zakon mu ih precizira, a tradicija¹⁹ ga obavezuje na apsolutni inkompatibilitet, što izabranog predsednika vodi u demisioniranje sa svih funkcija i poslova, koje je do izbora na funkciju imao.“²⁰ Dakle, situacija u Francuskoj, prema Ustavu od 1958. i političkoj tradiciji je jasna. Inkompatibilitet predsednika Republike je apsolutan i odnosi se ne samo na druge javne funkcije ili plaćene poslove, nego i na bilo kakav partijski angažman, što je i razumljivo, s obzirom na njegovu ulogu arbitra u funkcionisanju javnih vlasti.

Arbitrerna uloga predsednika uspostavljena je i Ustavom Republike Poljske od 1997,²¹ koji, takođe, ustanovljava jedan oblik polupredsedničkog sistema. Prema članu 126 tog ustava, predsednik Republike Poljske najviši je predstavnik Republike i garant jedinstva državne vlasti. Kao takav on bdi nad poštovanjem Ustava i čuva suverenost i bezbednost nacije od ugrožavanja i narušavanja teritorijalnog integriteta, a svoje dužnosti obavlja u skladu sa Ustavom i zakonom. Na osnovu čl. 127 st. 1 Ustava Poljske, predsednik Republike bira se na opštim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Na osnovu čl. 132 Ustava Poljske, predsednik Republike „pogođen“ je apsolutnim inkompatibilitetom. Norma je striktna i zabranjuje mu bilo kakvu drugu javnu funkciju, posao ili službu, osim dužnosti koje su povezane sa obavezama proisteklim iz vršenja predsedničke funkcije. Činjenica da „bdi nad Ustavom“, koja mu obezbeđuje položaj arbitra, koji se ogleda, pored ostalog, i, npr, u imenovanju sudija Ustavnog suda, lišava ga, dakle, mogućnosti da obavlja i dužnost predsednika ili funkcionera političke partije.

U pogledu nespojivosti funkcija u odnosu na predsednika Republike Bugarske stoji jasna apsolutna ustavnopravna zabrana, propisana odredbom čl. 95 st. 2 Ustava Republike Bugarske od 1991.²² da predsednik Republike ne može biti narodni predstavnik, ne može vršiti druge državne, javne i privredne poslove, niti može da učestvuje u rukovođenju političkom partijom. Bugarskim ustavom propisana je, dakle, eksplicitna zabrana, šefu države da obavlja rukovodeće partijske dužnosti.

Makedonski ustavotvorac je, takođe, uveo eksplicitnu apsolutnu ustavnu zabranu predsedniku Republike vrši funkciju u političkoj partiji, ali i on funkciju u političkoj partiji ne podvodi pod

¹⁸ *Ibid*, s. 541.

¹⁹ Takvu tradiciju učvrstio je tokom svog desetogodišnjeg predsednikovanja general Šarl De Gol koji je, kao nepartijski čovek, funkciju predsednika Pete Republike vršio od 1959. do 1969. godine. Sa druge strane, paradoksalno, svojim načinom vršenja funkcije, koji je vezan sa čestim posezanjem za narodnim referendumima na uštrb značaja Parlamenta i Saveta ministara, De Gol, „za koga je iskustvo pokazalo da nije sklon da iz dana u dan raspravlja sa članovima Skupštine“, tokom svoj vladavine bitno je uticao na pomeranje ravnoteže vlasti u korist predsednika i na prezidencijalizaciju francuskog političkog života. Detaljnije M. Knežević/G. Budžak/D. Petrović, *Savremeni predsednički sistemi*, Beograd 2005, ss. 203-205.

²⁰ Carcasonne (bel. 16), s. 65.

²¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U z 16. lipca 1997, tekst + schematy, Marta Derlatka (ed), Warszawa 2014, s. 40.

²² *The Constitution of the Republic of Bulgaria*, www.parliament.bg/bg/const, očitavanje: 12. 09. 2018.

pojam javne funkcije. Odredbom čl. 83 Ustava Republike Makedonije od 1991.²³ propisano je da je dužnost predsednika Republike nespojiva sa vršenjem druge javne funkcije, profesije ili funkcije u političkoj partiji.

Ustav Republike Hrvatske od 1990.²⁴ svojom odredbom čl. 96 st. 1 takođe promoviše dostignuti standard apsolutnog inkompatibiliteta funkcije predsednika Republike, propisujući zabranu predsedniku Republike da obavlja ni jednu drugu javnu funkciju ili profesionalnu dužnost. Po pitanju zabrane partijskog delovanja predsednika Republike ovaj ustav ide još i dalje od poljskog ili bugarskog rešenja. Odredbom čl. 96 st. 2 propisana je obaveza predsednika Republike da odmah nakon izbora podnese ostavku na članstvo u političkoj stranci²⁵, o čemu obaveštava Hrvatski sabor.

U svim navedenim primerima zabranjeno je neposredno izabranom šefu države²⁶ vršenje ikoje druge javne funkcije osim predsedničke i obavljanje druge profesionalne delatnosti, ali se ovi primeri posebno izdvajaju time što eksplicitno odvajaju partijske dužnosti od drugih javnih funkcija. Prema navedenom, može se zaključiti da ustavotvorci u ovim državama ne podrazumevaju funkciju u partiji kao javnu funkciju.

Ustav Republike Finske od 1999.²⁷ pak sasvim drugačije određuje opseg inkompatibiliteta za šefa države. U čl. 57 tog ustava je propisano da predsednik obavlja isključivo dužnosti propisane Ustavom ili drugim zakonom. Na osnovu tako striktno ustavne norme nameće se zaključak da šef države u Finskoj ne može vršiti nikoku drugu dužnost osim predsedničke, pa ni dužnost šefa ili člana borda neke partije.

Na drugoj strani su države u kojima neposredno izabranom šefu države nije propisana eksplicitna ustavna zabrana da bude funkcioner političke partije. Takav je primer sa Slovačkom, Slovenijom, Crnom Gorom, Srbijom.

Zanimljivo, prilično ekstenzivno rešenje inkompatibiliteta šefa države promoviše Ustav Republike Slovačke od 1992.²⁸ koji u svom čl. 103 odredbom iz st. 4 propisuje da je izabrani predsednik Republike, ukoliko je član Parlamenta, član Vlade, sudija, javni tužilac, član vojnih snaga ili član Vrnovne državne revizije, dužan da prestane sa obavljanjem ranije dužnosti na dan izbora, dok, prema odredbi st. 5 tog člana Ustava, predsednik ne može zadržati nikakvu plaćenu profesionalnu poziciju niti ikoji drugi plaćeni posao, niti može biti član izvršnog odbora nekog privrednog društva. Međutim, ovaj ustav ne ograničava predsednika Republike u njegovim političkim aktivnostima. Inkompatibilitet šefa države je slično uređen i u slovenačkom Ustavu od 1991,²⁹ koji članom 105 propisuje da je funkcija predsednika Republike nespojiva sa vršenjem

²³ Ustav na Republika Makedonija, *Sl. vesnik na RM* 52/91 1/92, 31/98, 91/01, 84/03.

²⁴ Ustav Republike Hrvatske *NN* 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

²⁵ Ova odredba ne nalazi se u izvornom tekstu Ustava Republike Hrvatske od 1990. godine, već je uneta tokom jedne od izmena Ustava, u postupku harmonizacije propisa radi pristupanja EU. Videti: Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske od 9. studenoga 2000. godine, *NN RH* 113/2000, članak 35. Odluke kojim je izmenjen članak 96 Ustava Republike Hrvatske.

²⁶ Postoje i države u kojima se šef države bira u parlamentu, ali je i tako posredno izabranim šefovima država zabranjena politička aktivnost, npr. Italija i Mađarska.

²⁷ *The Constitution of Finland*, <https://oikeusministerio.fi/en/constitution-of-finland>, očitavanje: 12. 09. 2018.

²⁸ *The Constitution of the Slovak Republic*, www.prezident.sk/upload/files, očitavanje: 12. 09. 2018.

²⁹ Ustava Republike Slovenije, *Ur. l. R Sl* 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, www.pisrs.si, očitavanje: 12. 09. 2018.

druge javne funkcije ili obavljanjem drugog posla, tako da ni Ustav Slovenije ne sadrži eksplicitno ograničenje predsedniku Republike za obavljanje partijske dužnosti³⁰.

Ustav Crne Gore od 2007. inkompatibilitet funkcije tamošnjeg šefa države, pri gotovo identičnim ovlašćenjima koja po Ustavu Republike Srbije ima predsednik Republike, sveo je na nespojivost sa drugom javnom funkcijom³¹ dok, netipično, ne pominje drugu profesionalnu delatnost, te se postavlja pitanje da li crnogorski predsednik može da se bavi nekom profesionalnom delatnošću tokom vršenja funkcije. Sa druge strane, ni crnogorski ustavotvorci nisu posegli za eksplicitnom zabranom predsedniku Republike da obavlja stranačku dužnost, pa je trenutni crnogorski predsednik iskoristio ustavnu mogućnost da ostane lider tamošnje vladajuće Demokratske partije socijalista.

3. Inkompatibilitet funkcije predsednika Republike po Ustavu Srbije od 1990. godine i problem „zamrzavanja“ partijske funkcije

Inkompatibilitet javne funkcije predsednika Republike prvi put je u ustavnopravnu istoriju Srbije uveden Ustavom od 1990.³² Njime je, takođe, vlast u državi, posle pedeset godina, ponovo organizovana na principu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Ovim ustavom izvršna vlast je organizovana formalno bicefalno, iako je suštinski bila bliža mešovitom obliku, i vršila se preko predsednika Republike i Vlade. Saglasno čl. 83-85 i čl. 89 Ustava, predsednik Republike predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika većine u Narodnoj skupštini, predlaže Narodnoj skupštini kandidate za predsednika i sudije Ustavnog suda, proglašava zakone, „obavlja poslove iz oblasti odnosa Republike Srbije u odnosima sa drugim državama i međunarodnim organizacijama“³³, rukovodi oružanim snagama u miru i ratu i narodnim otporom u ratu, kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, po pribavljenom mišljenju predsednika Vlade, utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti ili proglašava ratno stanje, u toku ratnog stanja donosi akte o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, proglašava vanredno stanje na teritoriji Republike ili jednom njenom delu, poseduje neku vrstu suspenzivnog veta na zakone koje izglasa Narodna skupština, može tražiti od Vlade da izloži stavove o pojedinim pitanjima iz njene nadležnosti. Naposljetku, predsednik Republike imao je ovlašćenje da na obrazložen predlog Vlade raspusti Narodnu skupštinu. Prema odredbi čl. 86 st. 1 Ustava, predsednik Republike birao se na neposrednim izborima, tajnim glasanjem.

Na osnovu odredbe čl. 86 st. 7 Ustava, predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, pri čemu ovim ustavom nije definisan pojam javne

³⁰ Poslednja dva predsednika Republike Slovenije, Danilo Tirk i Borut Pahor (u prvom mandatu) na funkcije šefa države birani su jedan kao visoki funkcioner, a drugi kao predsednik političke stranke, i tokom svojih mandata se nisu odricali dužnosti u svojim partijama. Sa druge strane, treba imati u vidu da je uloga predsednika Republike Slovenije u tamošnjem sistemu vlasti pretežno ceremonijalna (osim što komanduje vojskom) i da većina odluka koje donosi u okviru svojih nadležnosti mora da bude potvrđena u parlamentu.

³¹ Čl. 97 st. 5 Ustava Crne Gore, *Sl. l. CG* 1/07, 38/13, www.paragraf.me, očitavanje: 12. 09. 2018.

³² *Sl. gl. RS* 1/90.

³³ Ovako rogovatna definicija međunarodnog aspekta nadležnosti predsednika Republike Srbije sačinjena je, verovatno, s obzirom na to da je u trenutku donošenja tog ustava, Republika Srbija još uvek članica socijalističke jugoslovenske federacije.

funkcije³⁴. Takva ustavnopravna praznina otvorila je mogućnost za teorijske i političke spekulacije, koje su trajale tokom čitave poslednje decenije XX veka, o tome da li je i funkcija u političkoj partiji javna funkcija i da li tadašnji predsednik Republike Srbije, vršeći partijsku funkciju pored funkcije šefa države, krši Ustav.

Predsednik Republike prema slovu ovog ustava nije bio eksplicitno ograničen zabranom obavljanja partijske funkcije. Za svoje postupanje u skladu sa Ustavom bio je odgovoran „građanima Srbije“³⁵, a da li je prekršio Ustav, ceni Narodna skupština, koja i pokreće postupak za njegov opoziv. Za ovo je bilo potrebno da glasa $\frac{2}{3}$ narodnih poslanika i da odluku Narodne skupštine na referendumu potvrdi 50% plus 1 od ukupnog broja birača³⁶.

Na osnovu načina izbora, širine i kvaliteta ovlašćenja, te na osnovu veoma složenog i teškog postupka za opoziv, funkcija predsednika Republike bila je najstabilnija i najuticajnija u sistemu podele vlasti. Tako se može zaključiti da je u Srbiji po Ustavu od 1990. u poslednjoj deceniji XX veka na snazi bio polupredsednički sistem, „na korak“ od potpunog prezidencijalizma, što nije bila samo posledica ustavnih normi, nego i istorijskih okolnosti i karakternih crta ličnosti koja je od 1990. do 1997. godine bila na predsedničkoj funkciji.

(Ne)spojivost funkcije predsednika Republike po Ustavu od 1990. sa funkcijom predsednika partije problematizovana je prvi put od strane političkih oponenta tadašnjeg predsednika Republike Slobodana Miloševića³⁷, koji su već nakon demonstracija u martu 1991. i, naročito nakon protesta Koalicije DEPOS i predsedničkih izbora decembra 1992. godine, njegov režim različito karakterisali, od čega je najpribližnija kvalifikacija ona da je to hibridni režim – autoritarnih odlika sa demokratskom odorom³⁸. Jedna od glavnih zamerki (među mnogim zamerama) nedemokratičnosti tog režima i samog predsednika Republike bila je da predsednik Republike krši odrebu čl. 86 st. 7 Ustava, jer uz funkciju šefa države vrši i funkciju predsednika vladajuće SPS, te da ga treba opozvati.

Da li samo zbog želje da pred međunarodnom i, pre svega, pred domaćom javnošću pokaže kako mu je stalo do poštovanja Ustava ili, može biti, i zbog toga što i on i njegovi savetnici ni sami nisu bili načisto da li istovremeno vršenje najviše državne i najviše partijske funkcije, pri činjenici ozbiljnih predsedničkih ustavnih ovlašćenja, predstavlja povredu Ustava³⁹, tek, Milošević se odlučio na nesvakidašnji korak političke gimnastike, time što je funkciju

³⁴ Pojam javne funkcije ostao je nedefinisan u Republici Srbiji sve do donošenja Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (*Sl. gl. RS* 43/04), kojim je javna funkcija definisana kao funkcija koju lice – funkcioner vrši na osnovu izbora, psotavljenja i imenovanja u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda i u organe javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad i grad Beograd. Ova definicija javne funkcije, iako manjkava u pogledu obuhvata svih dužnosti, koje bi se mogle smatrati javnom funkcijom, ipak je ostvarila svoju ulogu u uređivanju inkompatibiliteta i, posredno i delimično, u zaštiti principa podele vlasti.

³⁵ Odredba čl. 88 st. 1 Ustava.

³⁶ Zahvaljujući takvim ustavnim pravilima o opozivu predsednik Republike bio je faktički nesmenjiv.

³⁷ Slobodan Milošević (1941-2006), bio je predsednik Republike Srbije 1990-1997 i predsednik Savezne Republike Jugoslavije (1997-2000).

³⁸ Neki autori nazivali su Miloševićev režim plebiscitarnim cezarizmom - npr. J. Trkulja, *Osvajanje demokratije*, Beograd 1994, drugi su u tom režimu prepoznavali totalitarni režim, čak i otvorenu tiraniju - K. Čavoški, *Ustav kao jemstvo slobode*, Beograd 1995. O odlikama režima S. Miloševića više Orlović (bel. 8), ss. 42-46.

³⁹ R. Marković, jedan od pisaca Ustava od 1990. i jedan od najbližih saradnika S. Miloševića stoji na stanovištu da je vršenje druge javne funkcije uz funkciju predsednika Republike povreda Ustava, što je osnov za razrešenje, ali se ne izjašnjava o tome da li je i funkcija predsednika partije javna funkcija. Up. Marković (bel. 4), s. 323.

predsednika SPS 1992. godine „zamrzao“, da bi bio „predsednik svih građana“. Među najglasnijim kritičarima tog „inkompatibiliteta“ i takvog rešenja inkompatibiliteta bio je generacijski kolega sa studija tadašnjeg predsednika Republike, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu Kosta Čavoški, koji je, u svom stilu, „zamrzavanje“ funkcije predsednika SPS prokomentarisao rečima: „Tako je drskom ujdurmom, dostojnom Lucija Vitelija, rešen jedan težak pravni problem: prvo je izborom Slobodana Miloševića za predsednika SPS povređen Ustav, a potom je ta povreda otklonjena dubokim zamrzavanjem“⁴⁰. Podsećanja radi valja reći da je period „dubokog zamrzavanja“ partijske funkcije tadašnjeg šefa države trajao tek desetak meseci, da bi od jeseni 1993. godine, „na zahtev članstva SPS“ partijska funkcija bila nanovo odmrznuta. Kako su, sa protekom njegovog predsedničkog mandata, političke prilike sustizale jedna drugu, do raspleta koji smo svedočili 1999. i 2000. godine, pitanje inkompatibilnosti predsedničke funkcije S. Miloševića, pod naletom značajnijih i nesrećnijih političkih tema u poslednje tri godine njegove vlasti stavljeno je u zapećak političkog interesovanja njegovih oponenta. Danas, sa pogledom na Ustav od 1990. na „čvrst“ položaj predsednika i obim i kvalitet predsedničkih ovlašćenja, kao i na tok predsedničkog mandata Slobodana Miloševića, uzimajući u obzir da je sve do 2004. godine postojala ustavna i zakonska praznina u definisanju pojma javne funkcije, možda bismo se mogli prikloniti stavu onih autora koji su tvrdili da je inkompatibilitet između funkcije šefa države i partijske funkcije ipak valjalo uspostaviti. No, nikako ne kreativnim podvođenjem partijske funkcije pod pojam javne funkcije, već isključivo enumeracijom, dakle navođenjem inkompatibiliteta i za partijsku, kao i za javnu funkciju.

U vezi sa ovim pitanjem valja na ovom mestu staviti još neke bitne napomene, koje mogu da ukažu na jedan pogrešan pristup ovom pitanju.

Prva napomena tiče se odnosa stručne javnosti prema inkompatibilitetu Milana Milutinovića⁴¹, koji je Miloševićev naslednik na funkciji predsednika Republike Srbije. Iako je bio član najužeg rukovodstva SPS-a, pitanje inkompatibiliteta njegovih funkcija šefa države i potpredsednika partije od stručne javnosti gotovo nikada nije postavljano, jer je od strane političkih oponenta okarakterisan kao „bezlična figura u sistemu odnosa javne vlasti“⁴².

Druga napomena tiče se samog Miloševića na funkciji predsednika Savezne Republike Jugoslavije. Položaj saveznog predsednika⁴³ po Ustavu SRJ od 1992.⁴⁴ bio je ustavno značajno slabiji nego položaj predsednika Republike Srbije, kako zbog same strukture SRJ i različitih oblika konsenzusa između delegata dve federalne jedinice, tako zbog posrednog izbora u Saveznoj skupštini, slabijeg imuniteta, redukovanih ovlašćenja i lake smenjivosti. Tim tzv. Žabljačkim ustavom funkcija

⁴⁰ Čavoški (bel. 38), s. 141.

⁴¹ Milan Milutinović (Beograd, 1942), pravnik, političar i diplomata, bio je predsednik Srbije od decembra 1997. do decembra 2002.

⁴² S. Đorđević, Inkompatibilitet funkcije predsednika Republike Srbije od 2012. godine, *Glasnik prava*, Kragujevac 1/2012, s. 51.

⁴³ Funkciju saveznog predsednika pre Miloševića vršili su Dobrica Ćosić (1992-1993), koji je brzo smenjen dogovorom političkih većina obe federalne jedinice posle prvih najava da će svoja ovlašćenja ozbiljno koristiti, i Zoran Lilić (1993-1997), koji je odslužio ceo mandat, u potpunosti se držeći slova Ustava, i baveći se protokolarnim dužnostima.

⁴⁴ *Sl. l. SRJ* 1/92.

predsednika SRJ gotovo je svedena na ivici protokolarne funkcije. Zanimljivo, odredbom čl. 97 st. 4 Ustava SRJ propisano je da savezni predsednik ne može obavljati druge javne funkcije, niti profesionalnu delatnost. No, ni savezni ustavotvorac se nije doticao razrešenja problema je li partijska funkcija javna funkcija. Uprkos tome, Milošević je na novu funkciju sa sobom u miraz doneo svoju ogromnu ličnu političku potestas, pomerivši terazije na vagi podele vlasti skroz na stranu formalno slabog, a faktički jakog predsednika savezne države. No, pitanje njegovog inkompatibiliteta na ovoj funkciji stručnoj javnosti iz napred pomenutih razloga već nije bilo toliko atraktivno.

Treća napomena tiče se nepostavljanja pitanja inkompatibiliteta funkcije saveznog predsednika i funkcije predsednika Demokratske stranke Srbije, u mandatu Vojsilava Koštunice⁴⁵. Iako se može pretpostaviti da legalista poput Koštunice nikada ne bi vršio funkciju predsednika DSS da je smatrao da je reč o drugoj javnoj funkciji, ipak se nameće pitanje znači li to da je interesovanje stručne javnosti za pitanje eventualnog inkompatibiliteta njegovih funkcija umanjeno kako promenom okolnosti u kojoj se vrši, tako i promenom ličnosti koja vrši javnu funkciju šefa savezne države.

Četvrta napomena tiče se mandata Borisa Tadića⁴⁶, koji se sa problematizovanjem pitanja eventualnog inkompatibiliteta njegove funkcije šefa države i šefa stranke suočio i u odnosu na Ustav Srbije od 1990. i u odnosu na Ustav Srbije od 2006. godine, no, u oba slučaja u situaciji kada je već Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija data definicija javne funkcije, pod koju se ne podvodi i funkcija predsednika ili drugog funkcionera političke stranke. I u njegovom mandatu vodile su se velike stručne polemike oko toga povređuje li on, svojim položajem u Demokratskoj stranci, ili ne povređuje Ustav.

Na osnovu ovih napomena, može se steći utisak da je principijelna rasprava o jednom bitnom pitanju ustavnog regulisanja eventualnog inkompatibiliteta funkcije šefa države sa funkcijom u političkoj stranci svedena na političke udare *ad personam*, čija snaga zavisi od stepena animoziteta pojedinih učesnika rasprave prema konkretnom nosiocu funkcije šefa države. Takav pristup, ne samo da otupljuje oštrinu principijelnosti, već, štaviše, unosi dodatnu konfuziju pri razmatranju ovog problema.

Posebna napomena u vezi sa inkompatibilitetom funkcije šefa države u odnosu na političke funkcije tiče se položaja i mogućeg inkompatibiliteta vršilaca dužnosti predsednika Republike⁴⁷. I po Ustavu od 1990. i po Ustavu od 2006. godine ako predsedniku Republike prestane mandat pre isteka vremena na koje je biran, do izbora novog predsednika Republike dužnost predsednika Republike vrši predsednik Narodne Skupštine⁴⁸. Kako u pravu važi pravilo da vršilac dužnosti u

⁴⁵ Vojslav Koštunica (Beograd, 1944), profesor prava i političar, raniji predsednik Demokratske stranke Srbije vršio je funkciju predsednika SRJ u periodu od oktobra 2000. do marta 2003.

⁴⁶ Boris Tadić (1958), psiholog i političar, raniji predsednik Demokratske stranke, na funkciji predsednika Republike bio u periodu od 11. 07. 2004. do 05. 04. 2012.

⁴⁷ Vršioći dužnosti predsednika Republike bili su sledeći predsednici Narodne skupštine: Dragan Tomić (jul-decembar 1997), Nataša Mičić (decembar 2002-februar 2004), Dragan Maršićanin (februar-mart 2004), Predrag Marković (mart-jul 2004), Slavica Đukić Dejanović (april-maj 2012).

⁴⁸ Čl. 87 st. 4 Ustava od 1990. i čl. 120 st. 1 Ustava od 2006.

ovlašćenjima, pravima i obavezama u svemu prati izabranog nosioca javne funkcije, opravdano se postavlja pitanje da li predsednik Narodne skupštine kome se „posreći“ da vrši dužnost predsednika Republike, a koji je, po prirodi svoje funkcije član i, najčešće, jedan od najviših funkcionera vladajuće političke stranke) dospeva u stanje inkompatibiliteta i postupa li on suprotno Ustavu. Odgovor, ma kakav bio, veoma je zanimljiv za davanje konačnog odgovora na pitanje koje je tema ovog rada.

4. Inkompatibilitet funkcije predsednika Republike po Ustavu Srbije od 2006. godine

Ustavotvorci su u Ustav Republike Srbije od 2006.⁴⁹ uneli značajnu novinu u vezi sa razrešenjem inkompatibiliteta javnih funkcija, time što su normu o nespojivosti funkcija i sukobu interesa svrstali među ustavna načela. Odredbom čl. 6 st. 1 Ustava propisano je da niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima. Time je dodatno osnaženo načelo podele vlasti propisano odredbama čl. 4 Ustava⁵⁰.

Prema Ustavu od 2006. predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije, bira se na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, a isto lice može najviše dva puta da bude birano na istu funkciju. Predsednik Republike može biti razrešen zbog povrede Ustava, glasovima najmanje 2/3 narodnih poslanika, pri čemu postupak pokreće Narodna skupština na predlog najmanje 1/3 poslanika, a povredu Ustava utvrđuje Ustavni sud. „Najveći broj ovlašćenja kojima raspolaže predsednik Republike imanentan je funkciji šefa države i tradicionalno spada u njegov delokrug poslova.“⁵¹ Predsednik Republike, pored ostalog, predstavlja državu u zemlji i inostranstvu, predlaže Narodnoj skupštini mandataru, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista, komanduje vojskom, u skladu sa zakonom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije, raspolaže pravom suspenzivnog veta, raspušta Narodnu skupštinu na predlog Vlade (ne raspolaže samostalnim pravom disolucije), učestvuje (nesamostalno) u izboru ukupno deset sudija Ustavnog suda, raspolaže pravom ustavne i zakonske inicijative. Imajući u vidu navedeno, u odnosu na položaj predsednika Republike po Ustavu od 1990., položaj predsednika Republike je oslabljen, a njegova ovlašćenja redukovana.

Međutim, odredba člana 115 Ustava o nespojivosti funkcija predsednika Republike prepisana je iz Ustava od 1990. i ona glasi: „Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost“. Dakle, u odnosu na predsednika Republike uspostavljen je apsolutni imunitet u odnosu na javne funkcije i druge poslove, te on ni po Ustavu od 2006. ne može vršiti nijednu drugu javnu funkciju osim predsedničke, niti može obavljati ikoju profesionalnu delatnost, čime se podjednako čuva načelo podele vlasti i štiti integritet funkcije predsednika Republike.

No, u trenutku donošenja Ustava, 08. novembra 2006. godine, pojam javne funkcije već je bio definisan Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija od 2004., da bi bio redefinisano 2008. donošenjem Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije⁵², kojim je javna

⁴⁹ *Sl. gl. RS* 98/06.

⁵⁰ „Pravni poredak je jedinstven. Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Sudska vlast je nezavisna.“

⁵¹ Simović/Petrov (bel. 6), s. 329.

⁵² Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije stupio je na snagu 01. 01. 2010, *Sl. gl. RS* 97/08.

funkcija definisana kao funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač Repulika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata.

Oslanjajući se na navedenu definiciju iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, može se zaključiti da je osnovni smisao ustavnog uređenja nespojivosti funkcija predsednika Republike izbegavanje opasnosti od „zbrke ličnosti“ u sistemu podele vlasti, kako prema legislativi, tako i prema drugom polu egzekutive, pa i vertikalno na dole. Pri tome, treba imati u vidu da zakonodavac – Narodna skupština, ni prilikom definisanja javne funkcije u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije ne poseže za svrstavanjem funkcije u političkoj partiji među javne funkcije.

5. Neki argumenti zastupnika stava da između funkcije šefa države i funkcije u političkoj partiji postoji nespojivost

Prvi argument zastupnika stava da je funkcija šefa države nespojiva sa funkcijom u političkoj partiji je argument da predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije, a da će istovremenim vršenjem i partijske funkcije, po sebi, ugroziti to državno jedinstvo, s obzirom na to da „u višestranačkom sistemu jedna stranka nikad ne može biti izraz sveukupnog državnog jedinstva“⁵³, te „partijski“ predsednik neće biti u prilici da odgovori zahtevu jednakog odnosa prema svim građanima.

Drugi argument je da „princip inkompatibiliteta funkcije predsednika države sa drugim funkcijama predstavlja standard savremene ustavne države“⁵⁴, te da se sa ovim principom susrećemo u gotovo svim evropskim državama.

Treći argument je da su političke partije ustavna kategorija, „što znači da su stranke javne političke organizacije (subjekti javnog prava), pa bi njihovi lideri bili javni funkcioneri“⁵⁵. U takvoj situaciji vršenjem partijske funkcije predsednik Republike bi doista povredio Ustav.

Četvrti argument je da je glavni argument principa nespojivosti onemogućavanje partijske države, te da „će opasnost partokratije po ovom osnovu biti izraženija u sistemima vlasti u kojima je izraženija uloga šefa države (mešoviti i predsednički sistemi vlasti)“⁵⁶

Peti argument ide u prilog tezi da sjedinjenja stranačke i funkcije šefa države nisu ustavni već politički, te da sjedinjenje navedenih funkcija snaži poziciju predsednika Republike, a predsednika Vlade čini politički nevažnim⁵⁷.

⁵³ S. Orlović, Treba li predsednik da podnese ostavku na mesto šefa stranke – i zašto?, *Nova srpska politička misao*, članak od 14. 05. 2017, www.nspm.rs/politicki-zivot/treba-li-predsednik-da-podnese-ostavku-na-mesto-sefa-stranke-i-zasto.html?alphabet=1, očitavanje: 14. 09. 2018.

⁵⁴ Đorđević (bel. 42), s. 51.

⁵⁵ Orlović (bel. 53).

⁵⁶ Đorđević (bel. 42), s. 54.

⁵⁷ Orlović (bel. 53).

Šesti argument je da je još 1990. godine zauzet stav da se „inkompatibilnost funkcije šefa države i drugih javnih ili profesionalnih funkcija, odnosno delatnosti odnosi i na funkcije u političkoj partiji, ali ne na samo članstvo u njoj“⁵⁸.

6. Neki mogući kontraargumenti o ovom pitanju

U vezi sa prvim argumentom zastupnika stava o nespojivosti funkcije šefa države i šefa stranke da „partijski“ predsednik Republike ugrožava državno jedinstvo, te da neće uspeti da odgovori zahtevu da jednako postupa prema svim građanima, mora se primetiti da je „jedinstvo nacije“ u uslovima političkog pluralizma jedan apstraktan, u realnom životu teško ostvariv pojam⁵⁹. U političkom pluralizmu predsednik Republike objektivno ne može da bude predsednik svih građana (tzv. otac nacije), kao što se to ističe u predizbornim obraćanjima pristalica nekih populističkih kandidata za vreme predsedničkih izbora, i to ne samo zbog sopstvenih prirodnih ograničenja i afiniteta, već, pre svega, zbog volje onih birača koji ga ne podržavaju. U takvom miljeu za otelotvorenje ustavom projektovanog državnog jedinstva Republike Srbije nužno je potrebno i sasvim dovoljno samo da predsednik Republike svoja ovlašćenja vrši striktno u skladu sa Ustavom. Vršenje ustavnih ovlašćenja striktno po Ustavu je *conditio sine qua non* ustavnosti i odgovorne vlade.

Argument da je princip inkompatibiliteta funkcije predsednika Republike dostignut standard savremene ustavne države koji primenjuju gotovo sve evropske države je nesumnjiv, s tim što se taj standard nesumnjivo odnosi jedino na zaštitu od, kako kaže prof. Ratko Marković, „zbrke ličnosti“ u sistemu podele vlasti, odnosno na predupređenje uzimanja više vlasti od Ustavom propisane, po osnovu vršenja funkcija u različitim granama državne vlasti i na predupređenje zadovoljenja sopstvenih privatnih interesa na uštrb javnog interesa. Ostali aspekti toga standarda, pa tako i odnos prema političkoj funkciji, stvar su procene svakog pojedinog ustavotvorca u određenim društvenim okolnostima u svakoj pojedinoj državi. Zato u komparativnom ustavnom pravu, kako smo videli, i postoje različiti primeri uređenja inkompatibiliteta - od ustava koji propisuju izričite zabrane vršenja političkih funkcija uz funkciju šefa države ili, čak, i samog članstva u političkoj organizaciji, do onih ustava, koji ne sadrže ni tako striktno ni tako eksplicitne zabrane.

Argumentu da su lideri političkih partija javni funkcioneri jer su političke partije ustavna kategorija i, kao takve, javne političke organizacije bila bi potrebna detaljnija analiza. Ako se stavi po strani činjenica da je od strane ustavnih sudova nekih zemalja negiran javnopravni status političkih stranaka, u takvu analizu bi se moglo poći od nekoliko osnovnih pitanja. Pošto su, npr, ustavna kategorija i crkve i verske zajednice, ako zamislimo da neki sveštenik ili drugi verski radnik, dobije saglasnost svoje crkve ili verske organizacije da se kandiduje za predsednika Republike, da li bi, pri činjenici, da su crkve i verske zajednice odvojene od države, njegov položaj u toj verskoj zajednici bio javna funkcija? Pošto se Ustavom jamče i zabrana diskriminacije po osnovu seksualnog opredeljenja, kao i sloboda sindikalnog i svakog drugog udruživanja, znači li to da, hipotetički, neki budući izabrani predsednik Republike koji funkciju vrši u nekom LGBT udruženju ima takođe problem nespojivosti u smislu čl. 115. Ustava? Na isti način može se razmišljati i o funkcijama u sindikatu, odnosno npr. o funkcijama u udruženju

⁵⁸ Đorđević (bel. 42), ss. 55-56.

⁵⁹ P. Pactet, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris/Milan/Barcelone/Bonn 1992, s. 337

boraca za zaštitu životinja? U ovom kontekstu čini se, ipak, opravdanim izuzimanje funkcije u političkoj partiji iz pojma javne funkcije.

Zaštita od partokratije ponajmanje je zasnovana na inkompatibilitetu javne funkcije predsednika Republike sa funkcijom šefa stranke, uzimajući u obzir, sa jedne strane, ustavna ovlašćenja predsednika Republike i, sa druge strane, ustavnu zabranu političkim strankama da neposredno vrše vlast ili da je potčine sebi (čl. 5. st. 4. Ustava). Razumevajući političku stranku kao sredstvo oblikovanja političke volje građana i sredstvo za osvajanje političke vlasti, odnos predsednika Republike prema vlasti ipak valja razumeti kao lični odnos pojedinca neposredno izabranog od naroda na predsedničku funkciju prema pravima i obavezama koje mu nameće Ustav. Davanjem poverenja izabranom predsedniku na neposrednim izborima, pretpostavlja se da su građani iskazali nesumnjivu veru u svest neposredno izabranog predsednika, koji je dobio poverenje naroda, da će ako prekrši Ustav delovati delotvorni mehanizmi za sankcionisanje takve povrede. Sa druge strane, zaštita od partokratije zasniva se na delotvornim mehanizmima koji pogađaju drugi pol egzekutive, ali i na političkoj zrelosti svakog građanina, koji učestvuje u političkom životu zemlje.

Nadalje, istina je da položaj predsednika Republike (uostalom kao i položaj predsednika Vlade) umnogome zavisi i od konkretne političke moći, odnosno društvenog uticaja kojom raspolaže ličnost koja vrši funkciju šefa države, ali i ličnost koja vrši funkciju premijera. Politička moć predsednika jeste jednim delom zasnovana na legitimitetu neposrednog izbora, ali drugim delom (u slučaju predsedničke većine u parlamentu) zasnovana je i na istom takvom legitimitetu većine u parlamentu i, posredno, premijera i vlade koji je izabran od takve većine. U takvim okolnostima odnos predsednika i premijera zasnovan je dobrim delom i na integritetu njihovih ličnosti. Kada dođe do kohabitacije, stvari su sasvim drugačije.

Povodom poslednjeg argumenta, čini se poštenijim (ali i čudnijim) potpuno ograničiti političku aktivnost šefa države (koji je na funkciju, osim incidentno, uvek izabran kao kandidat određene političke partije), nego mu ostavljati mogućnost članstva u političkoj partiji. Čemu takva širokogrudost? Hoće li neko stupanjem na funkciju šefa države postati toliko natprirodno biće da zaboravi osnove i rezultate svoje višegodišnje političke borbe i odrekne se suštinski političke partije čije mu je odricanje formalno nametnuto? Neće, naravno. Ne deluje li, u tom kontekstu, formalno ograničenje, učestvovanja u realnoj politici, pomalo naivno, pomalo licemerno?

7. U važećem Ustavu od 2006. ne postoji nespojivost funkcije šefa države i funkcije u političkoj partiji.

Uprkos žestokom protivljenju dela stručne javnosti, važeći Ustav od 2006. ne utvrđuje nespojivost funkcije šefa države sa funkcijom u političkoj partiji, jer ne definiše eksplicitno, poput nekih drugih ustava u Evropi, njihovu nespojivost. Ustavnopravna praznina u definisanju pojma javne funkcije nadomeštena je zakonskom definicijom, koja se, takođe, ne odnosi na funkciju u političkoj partiji.

Bogoljub Milosavljević, svoj stav da „funkcija predsednika Republike nije u Ustavu definisana kao nestranačka ili nadstranačka“, te da funkcija u političkoj partiji nije javna funkcija u smislu člana 115 Ustava od 2006. godine zasniva na delu obrazloženja jedne presude Ustavnog suda Španije, kojom je konstatovano da se političke stranke ne mogu smatrati javnim vlastima, ali ni

običnim privatnim organizacijama⁶⁰. Tom argumentu valja dodati i argument da je u svakom ustavu koji obezbeđuje šefu države položaj nosioca vlasti u polupredsedničkom sistemu nespojivost predsedničke funkcije sa funkcijom (negde i, čak, članstvom) u partiji eksplicitno navedena, nezavisno od nespojivosti sa drugom javnom funkcijom. U takvim slučajevima, ustavotvorac, svestan nemalih arbitrarnih i garantnih ovlašćenja prezidenta u polupredsedničkom sistemu⁶¹, predviđa položaj predsednika države „iznad politike“, pa i eksplicitnu zabranu bavljenja politikom, osim državnom politikom. Što se tiče ustavnog položaja predsednika Republike Srbije to nije ni nužno, jer „neposredan način izbora predsednika, koji mu daje jaču legitimnost, ne približava ga odlučnije tipu šefa države u polupredsedničkom sistemu“⁶², uzimajući u obzir kao argument obim i kvalitet njegovih ovlašćenja.

Dodatni argument u prilog stavu da funkcija predsednika Republike u važećem Ustavu nije definisana kao nestranačka na posredan način dao je i Ustavni sud Srbije, kao nadležan da vodi postupak za utvrđivanje povrede Ustava od strane predsednika Republike. Povodom inicijative Hrvatske bunjevačko-šokačke stranke za ocenu ustavnosti istovremenog vršenja funkcije predsednika Republike i predsednika Demokratske stranke, Ustavni sud je odbacio inicijativu podnosioca, zbog nenadležnosti⁶³. Dakle, Ustavni sud Srbije, oglašavajući se nenadležnim da raspravlja o povredi Ustava od strane predsednika Republike istovremenim vršenjem funkcije šefa države i šefa stranke, potvrdio je tezu da dužnost šefa stranke nije obuhvaćena zabranom iz čl. 115 Ustava.

8. Zaključak

Opasnosti od inkompatibiliteta predsedničke funkcije sa funkcijom u političkoj partiji pridaje se neopravdano veliki značaj u jednom delu stručne javnosti, što je u dobroj meri zasnovano, sa jedne strane, na negativnim iskustvima iz skorije ustavne i političke prošlosti Srbije i, sa druge strane, na ličnim animozitetima pojedinih autora prema konkretnim nosiocima te odgovorne javne funkcije. Takođe, može da se stekne utisak kako se ovom pitanju retko prilazilo principijelno i sa ciljem razrešenja nedoumica, a mnogo više „neplanski“, medijski atraktivno i u skladu sa potrebama „dnevne“ politike.

Bojazan da istovremeno vršenje predsedničke i partijske funkcije, samo po sebi, može dovesti do prezidencijalizacije političke vlasti u Srbiji ili, čak, do anomalija sistema koje pamtimo iz vremena vladavine Miloševića je neopravdana. Stranačko liderstvo ne vodi nužno faktičkom jačanju predsednikovog položaja preko njegovih sutavnih ovlašćenja, niti je tako lako šefu države da samostalno otputuje iz parlamentarnog sistema u prezidencijalizam.⁶⁴ Problemi prezidencijalizma, podseća Sartori, ne počivaju u izvršnoj, nego u zakonodavnoj areni⁶⁵.

⁶⁰ „Bez ulaženja u diskutabilan položaj koji političke stranke imaju u aktuelnoj demokratiji, deluje jasno da iako nisu javne vlasti, ne mogu ni da se kvalifikuju kao proste privatne organizacije, i smeštene su u sivu zonu između javnog i privatnog, a ta razlika u naše vreme ne može kategorički da se formuliše“ – presuda br. 10/83 od 21. 02. 1983, prema: B. Milosavljević, Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije, *Pravni zapisi*, Beograd 1/2012, s. 16.

⁶¹ O tome detaljnije E. Tančev/M. Belov, *Sravnitelno konstitucionno pravo*, Sofija 2009, ss. 473-480.

⁶² Milosavljević (bel. 60), s. 15

⁶³ Inicijativa u predmetu IR-12/2010 razmatrana je na sednici tog suda 20. 05. 2010.

⁶⁴ Detaljnije D. Simović, *Polupredsednički sistem*, Beograd 2008, ss. 361-362.

⁶⁵ D. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, s. 183.

Predsednik Republike ni po jednom ustavu, pa ni po važećem srpskom, nema ustavnu mogućnost da svoj ustavni položaj izvitoperi i prilagodi svojim i prohtevima političke stranke kojoj stoji na čelu bez aktivne ili pasivne asistencije ostalih grana vlasti; ne samo legislative, koja donosi zakone, već i sudstva, a naročito ustavnog sudstva kao kontrolora i zaštitnika ustavnosti. Opasnost od prevladavanja šefa države nad ostalim vlastima, dakle, ne postoji, ukoliko, na slovu Ustava, svaka vlast koristi svoj deo kočnica i ravnoteža. U tom kontekstu, ne treba smetnuti s uma da neposredno izabrani predsednik Republike polaže zakletvu da će sve svoje snage posvetiti, pored ostalog, poštovanju i odbrani Ustava i zakona. Ukoliko se dogodi suprotno, sam Ustav je propisao mehanizme sopstvene zaštite.

S toga se insistiranje na nespojivosti predsedničke i funkcije u partiji čini pomalo naivnom, pomalo licemernom formalnom zavesom kojom se pokriva eventualno manjkavo postupanje i legislative i sudstva i ustavnog sudstva i umiruju strahovi struke. No, da parafraziram Sartorija, delovi sistema organizacije vlasti nisu zakucani elementi u krutoj formi, koje ustavni inženjernig razvija i projektuje na duži rok kao nepromenljivu u ustavnoj praksi.

Kad je u pitanju položaj neposredno izabranog šefa države, neko od teoretičara ustavnog prava rekao je da se ne ide na neposredne izbore da bi se potom otvarali sajmovi. Ako realni život ne potvrđuje normu, normu treba menjati. Pa, ili postojeća ovlašćenja potvrditi izborom predsednika Republike u Parlamentu ili neposredno izabranom predsedniku menjati ovlašćenja. No, to je moguća tema neke druge konferencije.

Na tom tragu treba razrešiti i pitanje eventualne manjkavosti norme člana 115. Ustava. Ako je ta norma manjkava u pogledu odnosa funkcije šefa države prema funkciji u političkoj partiji, takva norma može se menjati. Samo se ne može tražiti od onog ko Ustav primenjuje da u njemu pronalazi zabrane kojih nema, jednako za sebe kao i za druge.

*Are the functions of the Head of the State and the President of the political party incompatible? -
Constitutional position of the President of the Republic of Serbia*

Summary

Government authority in contemporary parliamentary democracies is based on the principle of the division of power, which ensures that none of the three branches of authority extend beyond the constitutionally established barriers, at the expense of other branches of authority. Such a functioning of government authority is ensured by the mechanism which is referred to as 'brakes and equilibrium', with the help of which the legislative, executive and judicial powers are controlled and limited by one another. One constitutional brake is the institution of incompatibility of state functions with other public functions and professional activities. Due to the central position in the system of state authority, the position of the head of state is particularly significant. The achieved constitutional standard is the absolute incompatibility of the function of the head of state with other public functions and professional activities. This protects not only the principle of dividing the authority, but also the integrity of the bearer of the function. The great attention of the comparative constitutional theory is drawn to the incompatibility of the head of state and the head of the political party. In theory, one attitude prevails that the head of state should be banned to exercise the function of the head of the party

by constitution, so as not to jeopardize the position of the parliament and the government. The starting point of this work is that being the head of state and the head of the political party at the same time, by itself, does not pose a threat to the division of authority, if the constitution is respected.