

Irena Pejić\*

## Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže

Sadržaj

1. Uvod
2. Odabir ustavnog modela podele vlasti
3. Novi srpski ustavi
4. Ustavne promene i modelovanje podele vlasti u Srbiji
5. Zaključak

### 1. Uvod

U savremenoj ustavnoj državi otvorena je potreba istraživanja mogućnosti za korekciju organizacione šeme podele vlasti. Ustavno pravo o ovom pitanju ne može da bude bitku isključivo „rečima“, odnosno dogmatskim argumentima pri izboru modela, jer forme „čiste“ podele vlasti iz faze liberalne ustavnosti ne daju iste rezultate u novom političkom i društvenom ambijentu. Potrebno je uzeti u obzir realnost u kojoj uloga i snaga partija predstavlja vezivno tkivo normativne konstrukcije ustava. Međutim, „ako ustavno pravo počne da se pita šta to ljudi zaista rade u okviru određenog ustava“, a ne samo da rešava konflikt „bitkom rečima“, neko bi mogao zameriti ustavnim pravnicima da se upliću u domen političke nauke.<sup>1</sup> Dakle, uz opasnost da se interpretacija načela podele vlasti odmakne od čisto pravnih argumenata, smatram da prilikom odabira ustavnog modela treba uzeti u obzir (ne)razvijeni politički i kulturološki obrazac koji se formirao u Republici Srbiji u postsocijalističkom periodu. Liberalni model predstavničke demokratije našao se još na početku dvadesetog veka u velikom iskušenju izazvanom ekonomskim i društvenim krizama, koje su uzdrmale kapitalistički poredak i dovele do nastanka novih političkih ideologija. Ovo je istorijska etapa koja je pokazala da čist parlamentarni model, uz neke izuzetke, sve teže može da se primenjuje u svom izvornom obliku. U ovoj fazi ustavnog razvoja uneti su novi elementi u tradicionalnu šemu koji su zamenili težište između nosilaca političke vlasti, zakonodavne i izvršne. Ukoliko učinimo kompariranje sa ove vremenske distance, moglo bi se reći da stanje u kome se nalazi podela vlasti danas traži, takođe, određene intervencije i korekcije. Ne bismo mnogo pogrešili ukoliko bismo danas citirali političke i pravne mislioce (Hugo Preuss, Max Weber, Carl Schmitt), koji su tražili izlaz iz krize parlamentarizma s početka prošlog veka i razmatrali nove forme vlade kao modifikaciju klasične liberalne teorije.

---

\* Redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.

<sup>1</sup> C. J. Friedrich, navedeno prema: M. Rosenfeld/A. Sajó (ur), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, s. 6.

Tako je Max Weber promenio stav o korekciji parlamentarne demokratije od njegovog izvornog mišljenja 1918. godine, koje podstiče liberalni koncept ravnoteže u parlamentarizmu, do potonjeg stava da se mora prihvatiti neposredan izbor šefa države kao „potreba“ sprečavanja parlamentarnih kriza. U vreme velike krize smatralo se da engleski parlamentarizam jeste „pravi“, ali da on ne odgovara kritičnom trenutku Nemačke u posleratnom periodu.<sup>2</sup> U tom smislu je i Gustav Radbruch cenio ulogu predsednika Vajmarske Republike kao posebnu ustavnu i političku funkciju. Ustav je dodelio predsedniku Rajha „fundamentalno različitu političku osnovu“ od vlade Rajha koja počiva na poverenju parlamenta, jer je njegov temelj baziran na neposrednom izboru od strane naroda.<sup>3</sup> Takođe, parlament je viđen kao organ koji je svoju funkciju sveo na „predstavu“ i on nema realnu moć da se izbori sa izvanparlamentarnim činiocima koji žele da vrše uticaj, a to uspešno rade preko političkih partija koje su sa njima interesno povezane.<sup>4</sup> Međutim, ideja vodilja u to vreme nije bila podsticanje građana da se uključe u politiku. Upravo obrnuto, kada pravila političke igre ne funkcionišu treba podeljenom društvu ponuditi „da izabere svoj moćni nacionalni simbol, simbol koji stoji iznad politike“, što je bilo moguće kroz snažnu legitimaciju jednog eksponenta egzekutive, tj. šefa države.<sup>5</sup>

Princip podele vlasti ostao je fundamentalni princip moderne ustavne države, ali on je izgubio svoju izvornu idejnu i političku komponentu, a ima mišljenja da je ovaj princip „ostario“. Zbog naraslih potreba savremene države vlast je postepeno prelazila u domen izvršnih organa koji mogu da ostvaruju brojne funkcije za razliku od glomaznog predstavničkog tela. Osim toga, pojava ustavnog suda na početku prošlog veka izazvala je nova teorijska preispitivanja trihotomne podele i razmišljanja o uvođenju četvrte grane vlasti, koja do danas nisu završena. U savremenoj državi brojna nezavisna tela i agencije obavljaju važne poslove u ime zakonodavne i izvršne vlasti, pa se otuda nameće preispitivanje klasične podele vlasti. Ne samo da se težište moći premešta iz nacionalnog predstavništva u egzekutivu, već sve političke vlasti delegiraju svoja ovlašćenja nezavisnim telima koja funkcionišu po principu profesionalizacije, a ne reprezentacije. Mada su ove korekcije došle kao nužnost u organizovanju i modeliranju vlasti u ustavnoj državi, problem se posebno ističe kada tradicionalni princip treba primeniti u državama koje nemaju iskustva u praktikovanju podele vlasti u uslovima liberalne demokratije. Treba dodati da je proces „konstitucionalizacije“ međunarodnog prava, takođe, ozbiljno doveo u pitanje funkcionalnu raspodelu između ustavnih organa, a time i klasične postulate o odnosu suverenosti i podele vlasti.

## 2. Odabir ustavnog modela podele vlasti

Prilikom odabira modela organizacije vlasti donosioci ustava u moderno doba ugledali su se na tri dominantna sistema: američki, francuski i nemački. Prvi je u većini novih država bilo nemoguće primeniti u uslovima političkih odnosa koji predstavljaju okvir ustavnoj organizaciji

<sup>2</sup> C. Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, (prevod Ellen Kennedy), Cambridge, Massachusetts and London 2000, s. xxiv.

<sup>3</sup> G. Radbruch, Goldbilanz der Reichsverfassung, *Die Gesellschaft*, 1/1924, ss. 65-66 (navedeno prema E. Kennedy, Introduction: Carl Schmitt's *Parliamentarismus* in Its Historical Context, Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, Massachusetts, London 2000, s. xxviii).

<sup>4</sup> *Ibid*, s. xxviii.

<sup>5</sup> C. Skach, The “newest” separation powers: Semipresidentialism, *I•CON*, New York 1/2007, s. 98. Dostupno na: <https://academic.oup.com/icon/article/5/1/93/722466>, očitavanje: 24. 09. 2018.

vlasti (na ovom modelu istrajale su države Latinske Amerike), dok se o tradicionalnom parlamentarizmu raspravljalo sa rezervom jer je uglavnom posmatran kroz optiku „monarhije“, a ređe kao iskustvo „parlamentarne republike“. Zato se u najvećem broju tzv. novih demokratija ustavotvorac, sa više ili manje modifikacija, ugledao na francuski model racionalizovanog parlamentarizma, poznat i kao „polupredsednički sistem“.

Nakon sloma realsocijalizma u Evropi veliki broj bivših socijalističkih zemalja doneo je nove ustave kojima je uspostavljen sistem organizacije vlasti zasnovan na podeli vlasti kao temeljnom principu pravne države. Brojne akademske rasprave, koje su usledile u kratkom vremenskom intervalu do donošenja novih konstitutivnih akata, bile su usmerene pretežno na ocenu i efekte parlamentarnog sistema koji se tradicionalno primenjuje u zapadnoevropskim demokratijama. U prvim raspravama bilo je jasno da model predsedničke vlade u svom izvornom obliku nije primenljiv.<sup>6</sup> Zato se većina rasprava kretala u pravcu argumentacije „za“ ili „protiv“ klasičnog parlamentarizma, odnosno „za“ ili „protiv“ unošenja elemenata koji vode racionalizaciji parlamentarizma do oblikovanja polupredsedničkog modela.<sup>7</sup>

Jedan od savremenih pisaca koji smatra da je odabir američkog modela neprimeren za nove ustavne države i koji smatra da je engleski parlamentarizam kao čist model pod nepisanim ustavom, takođe, neprimeren obrazac za ugledanje je Bruce Ackerman. Oslanjajući se na nemački mehanizam organizacije vlasti, njegovo je gledište da to treba da bude tzv. ograničeni parlamentarizam (*constrained parliamentarism*).<sup>8</sup> Prema ovom gledištu ustav ne treba da ustanovljava nezavisno izabranog šefa države koji bi bio kontrateg u ravnoteži prema neposredno izabranom parlamentu. Umesto toga, ustav treba da zaštiti premijera i „njegovu“ vladu sve dok oni uživaju podršku parlamentarne većine. „Ograničeni parlamentarizam“ ima, pored klasičnog političkog, i druge mehanizme „provere“ koji se sastoje u tome da moć vlade i moć parlamenta proverava neko treći, odnosno da to čine nezavisna tela i državni organi preko posebnih ustavnih ovlašćenja, uključujući i ustavni sud.<sup>9</sup>

Pitanje koje se otvaralo bilo je u kojoj meri je moguće dosledno izvesti ustavnu formulu parlamentarizma u specifičnim uslovima u kojima se stvarao novi sistem i koji nisu pružali dobru osnovu za političku igru parlamentarizma, uprkos tome što je dominiralo mišljenje da je parlamentarni sistem sigurna i stabilna forma za realizaciju novih demokratija.<sup>10</sup> Situacija neizgrađenog partijskog sistema, odsustvo iskustva sa demokratskim predstavništvom i sa neposrednim izborima, kao i nedostatak funkcionalnog kapaciteta zakonodavnog i organa izvršne vlasti nisu predstavljali dobru osnovu za primenu čistog parlamentarnog modela. Vestminsterski model demokratije, koji predstavlja politički okvir britanskom parlamentarizmu, nije mogao biti primenjen, ali su zato ostali kontinentalni tipovi parlamentarnog sistema pružali elemente za

<sup>6</sup> Detaljnije I. Pejić, *Parlamentarna vlada – mogućnosti ravnoteže u sistemu podele vlasti*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 73/2016, ss. 67-85.

<sup>7</sup> Ima mišljenja da „i engleska i francuska varijanta parlamentarizma pod pojmom podele vlasti zapravo podrazumevaju saradnju između najviših državnih organa“, te da je izvršna vlast „u obe varijante parlamentarizma bolje prošla od zakonodavne vlasti“. S. Orlović, *Načelo podele vlasti u ustavnoj razvoju Srbije*, Beograd 2008, s. 42.

<sup>8</sup> B. Ackerman, *New Separation of Powers*, *Harvard Law Review*, Cambridge 3/2000, ss. 641 i dalje.  
<sup>9</sup> *Ibid*, ss. 635-636.

<sup>10</sup> Dvadeseti vek predstavlja svojevrsan „trijumf parlamentarne demokratije“ (G. Kurian), što se odrazilo na brojne rasprave u novim državama prilikom uspostavljanja sistema organizacije vlasti. G. Kurian (ur), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Congressional Quarterly 1998, s. Vii.

diskusiju. Tradicija britanskog parlamentarizma povezana je čvrsto sa njihovom ustavnim situacijom tzv. nepisanog ustava (*unwritten constitution*). On se razvija u uslovima dvopartijskog sistema koji u trenutku etabliranja novih građanskih ustava nije bio dostižan u novim državama.<sup>11</sup> Zato je u većini istočnoevropskih zemalja, kao i država nastalih na prostoru bivše Jugoslavije i Sovjetskog Saveza iskazana značajna sklonost, kako u akademskim raspravama tako i u političkim programima, prema francuskom ustavnom modelu.<sup>12</sup> Ima mišljenja da je ovaj sistem nastajao pretežno u procesu prelaska iz autoritarnih u demokratske sisteme,<sup>13</sup> kao što je to slučaj sa državama u kojima je dominirao socijalistički model skupštinskog sistema čvrsto ideološki uklopljen u tadašnje ustave.

Polupredsednički tip vlade nastao je u procesu demokratizacije postsocijalističkih zemalja paralelno sa procesom parlamentarizacije.<sup>14</sup> Ima mišljenja da je polupredsednički sistem u kombinaciji sa proporcionalnim izborima u novim sistemima bio dobar kompromis između novih i starih političkih elita, kao i da on „služi kao funkcionalni ekvivalent partijske kontrole sa ciljem da se izbegne specijalni interes zakonodavca“.<sup>15</sup> Osim toga, snažan predsednik u polupredsedničkom sistemu može „ublažiti“ slabost parlamenta i vlade u novim državama.<sup>16</sup> Uzimajući u obzir okolnosti u kojima se on razvija, polupredsednički sistem pokazuje sposobnost da objedini dve bitne karakteristike „veću sposobnost vladanja i veću institucionalnu fleksibilnost nego parlamentarni i predsednički sistemi“.<sup>17</sup>

Novi model podele vlasti u literaturi je klasifikovao osamdesetih godina prošlog veka Morice Duverger i nazvao ga polupredsednički sistem (*semi-presidential government*).<sup>18</sup> Polupredsednički model nije prosta „sinteza parlamentarnog i predsedničkog sistema“, kako je istakao Duverger, već je sistem u kome se smenjuju „predsedničke i parlamentarne faze“. U uslovima kada neposredno izabrani šef države uživa podršku parlamentarne većine i vlade koja iz nje proizilazi, ovaj sistem preuzima pretežna obeležja predsedničke vlade. Obrnuto, sistem ima karakteristike parlamentarne vlade kada vlada potiče iz parlamentarne većine koja je suprotstavljena predsedniku republike. Od njegovog teorijskog identifikovanja do danas razvili su

<sup>11</sup> Usp. D. V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government*, u: A. Lijphart (ur), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford 1994, ss. 31-48.

<sup>12</sup> Ovaj sistem je, pored evropskih postsocijalističkih zemalja, primenjen u brojnim državama Azije, Afrike i Latinske Amerike. U zemljama koje napuštaju predsednički sistem ili se bar odupiru uticajima ovog modela G. Sartori smatra da je mudriji izbor polupredsednički sistem, jer bi parlamentarizam bio „skok u drugačije i nepoznato“. Up. G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York 1994, ss. 135-136; R. Elgie (ur), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford 1999; C. Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton/Oxford 2005, ss. 1-2.

<sup>13</sup> Osim toga, kriza parlamentarizma je mogući uzrok za prelazak u polupredsednički sistem, kao u slučaju smene Četvrte Francuske Republike. Usp. G. Pasquino, *Semi-presidentialism: A political model at work*, *European Journal of Political Research*, Colchester 35/1997, s. 136.

<sup>14</sup> K. V. Beyme, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, London 2000, ss. 18-19.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 31.

<sup>16</sup> A. Siaroff, *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*, *European Journal of Political Research*, Colchester 42/2003, s. 288.

<sup>17</sup> Pasquino (bel. 13), s. 136.

<sup>18</sup> Najviše interesovanja izazvao je njegov rad *A New Political System Model: Semi-Presidential Government* koji predstavlja autentičan izvor novog teorijskog koncepta organizacije vlasti. M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research*, Colchester 2/1980, ss. 165-187.

se različiti podtipovi ovog modela podele vlasti,<sup>19</sup> koji samo potvrđuju da je razvoj ustavne organizacije vlasti uveliko prevazišao izvorne postulate liberalne države i da traži nove forme.

Da je reč o *tertius genus* modelu, koji je zauzeo ozbiljnu poziciju nakon istorijskog razvoja parlamentarnizma i predsedničkog sistema, pokazuje porast primene polupredsedničkog sistema poslednjih godina. Tako je prema statističkim podacima učešće ovog oblika organizacije vlasti skočilo sa 22% devedesetih godina prošlog veka (kada su nove ustave donosile istočnoevropske države) na 33% u 2007. godini (u talasu novih ustava zemalja Severne Afrike i Bliskog Istoka).<sup>20</sup> Porast „trećeg“ modela mogao bi da leži i u tome što su varijacije ili podtipovi polupredsedničkog sistema počeli brzo da se razvijaju u savremenom procesu konstitucionalizacije mladih demokratija.

Razlozi *differentia specifica* polupredsedničkog modela, koji je bio izbor velikog broja zemalja, može se naći u sledećem: dve različite političke većine imaju isti legitimacijski izvor, što omogućava neposredno izabranom predsedniku republike da rastereti parlamentarnu većinu u trenucima kada ona nije u stanju da donese odluku, odnosno kada ta većina ne može da se obrazuje zbog političkog odnosa snaga.<sup>21</sup> Međutim, ne treba zanemariti skrivenu nameru u ovoj konstrukciji: predsednik ima jak institucionalni kapacitet da sprečava parlament da organizuje većinu, a što je slabiji parlament to je jači predsednik. Zato se pretpostavlja da će predsednik, koji ima ustavno ovlašćenje da raspusti parlament, koristiti isto ovlašćenje kako bi destabilizovao politički i parlamentarni proces. Kao posledica toga, ima mišljenja da u polupredsedničkom sistemu, za razliku od čistog predsedničkog modela, neće postojati dve paralelne strukture moći, već će na kraju ostati samo jedna od njih.<sup>22</sup> Takođe, za razliku od klasičnog parlamentarizma, ovde postoji manja zavisnost vlade od parlamenta, umesto toga parlament u velikoj meri zavisi od predsednika.

Još jedan argument može se istaći u prilog odabira polupredsedničkog modela, mada on stoji na tankoj ivici da bude i kontrargument, odnosno da se tretira kao posledica primene ovog organizacionog modela. Reč je o tome da su predsednici vlada u većini istočnoevropskih država slabiji autoriteti od šefa države i da nisu u stanju da realizuju jedan mandat u kontinuitetu. Doduše, to se može tumačiti kao posledica neposrednog izbora predsednika republike i kao argument u prilog promeni organizacione šeme koja bi pružila šansu vladi i parlamentarnoj većini da preuzmu svoju poziciju u odnosima snaga u sistemu podele vlasti. U parlamentarnim sistemima Zapadne Evrope premijeri su „jake“ ličnosti, oni mogu da disciplinuju parlamentarnu većinu, a njihov ugled smatra se neophodnom podrškom i tretira kao uslov za uspeh njihove

<sup>19</sup> Od novijih klasifikacija naročito se ističe ona koju su dali Shugart and Carey, kroz dva tipa polupredsedničkog modela: predsedničko-parlamentarni i premijersko-predsednički. M. S. Shugart/J. M. Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge 2003, s. 269.

<sup>20</sup> Prema kategorizaciji iz 2010. polupredsednička forma vlade primenjuje se u sledećim zemljama: Alžir, Armenija, Azerbejdžan, Austrija, Belorusija, Bugarska, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Zelenortska Republika, Čad, Centralnoafrička Republika, Kongo, Komori, Hrvatska, Češka, DR Kongo, Finska, Francuska, Gabon, Gruzija, Haiti, Island, Irska, Kazahstan, Kirgistan, Litvanija, Makedonija, Madagaskar, Mali, Mauritanija, Moldavija, Mongolija, Crna Gora, Mozambik, Namibija, Niger, Peru, Poljska, Portugal, Rumunija, Rusija, Ruanda, Sao Tome i Principe, Senegal, Srbija, Slovačka, Slovenija, Južni Vijetnam, Šri Lanka, Tajvan, Tanzanija, Istočni Timor, Togo, Turska, Ukrajina, Jemen. R. Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford 2011, s. 24.

<sup>21</sup> C. Möllers, *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford 2013, s. 112.

<sup>22</sup> *Ibid*, s. 113.



stranke. U novim evropskim demokratijama, međutim, premijeri nemaju kapacitet da ostanu dugo na vlasti, a prema rečima Thomas A. Baylisa „još manje mogu da dominiraju politikom svoje nacije“.<sup>23</sup> U evropskim polupredsedničkim sistemima predsednici su daleko „uticajniji politički igrači“ nego šefovi država zapadnoevropskih država,<sup>24</sup> što izgleda da će ostati i u budućnosti kao opcija ovih ustavnih sistema i njihove organizacije vlasti.

Problem definisanja polupredsedničkog modela za ustavno pravo leži u tome što nije dovoljno analizirati normativni okvir, već je potrebno o istom pitanju razmotriti političku realnost. Tako sistemi u kojima neposredno izabrani šef države ne koristi svoja ustavna ovlašćenja da bi narušio ravnotežu parlamentarizma u odnosima skupštine i vlade nemaju karakteristična obeležja polupredsedničkih. I obrnuto, sistemi u kojima se čak i tradicionalna ovlašćenja šefa države (npr. raspuštanje parlamenta, pa čak i suspenzivni veto, mada nije klasično ovlašćenje predsednika republike) koriste u svrhu političkog arbitriranja, mogu postati predstavnici čistog polupredsedničkog modela. Ono što izaziva neizvesnost u novim sistemima sa polupredsedničkim modelom, po mišljenju Cindy Skach, je to da predsednici „koji koriste prednosti ustavne autonomije za duži vremenski period transformišu svoje zemlje iz polupredsedničke demokratije u ustavne diktature“.<sup>25</sup>

### 3. Novi srbijanski ustavi

Donošenje Ustava Republike Srbije 1990. godine trebalo je da predstavlja uvod u novi sistem zasnovan na načelu podele vlasti sa određenim instrumentima za njeno uravnoteženje. Institucionalizacija podele vlasti u Srbiji tokom ustavnog razdoblja od 1990. godine do donošenja Ustava prve samostalne Republike 2006. godine prošla je kroz dve etape koje su obeležile njen razvoj. Prva etapa obuhvata period od 1990. do 2000. godine, a druga obuhvata vreme od 2000. do 2006. godine (u ovom periodu se mogu, takođe, izdvojiti dve faze). Pod istim formalnopravnim okvirom za funkcionisanje podele vlasti razvio se „politički“ ustav koji je, uvažavajući pravila igre, doživeo transformaciju u pogledu organizacije vlasti. U prvom ustavnom razdoblju institucionalni aranžman jasno je bio podređen dominaciji jedne ličnosti, čime je značajno deformisano težište podele vlasti. Posle 2000. godine institucionalni sklop je, pod nepromenjenim ustavnim normama, počeo da funkcioniše po pravilima parlamentarizma sa elementima racionalizacije.

Organizaciona konstrukcija vlasti nakon donošenja Ustava 2006. godine ostala je u velikoj meri identična prethodnoj. Odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti, kao i odnosi unutar same egzekutive ukazuju da je osnovno težište parlamentarne vlade u visokoj meri racionalizovano u pravcu polupredsedničkog modela. Vlada podleže formalnoj investituri kroz skupštinski izbor i to na predlog predsednika Republike. Ona je odgovorna parlamentu kroz institut ministarske odgovornosti, individualne i kolektivne. Sa druge strane, predsednika Republike biraju građani direktno na neposrednim izborima i on, pored tradicionalnih, raspolaže i onim ustavnim ovlašćenjima koja mogu da deluju kao snažan instrument, ali samo onda kada tzv. politički ustav

<sup>23</sup> T. A. Baylis, Embattled executives: Prime ministerial weakness in East Central Europe, *Communist and Post-Communist Studies*, 40/2007, s. 82.

<sup>24</sup> *Ibid*, s. 82.

<sup>25</sup> Skach (bel. 5), s. 99.

pruži uslove za njihovu realizaciju. Tako suspenzivni veto šefa države ne deluje automatski, već Narodna skupština odlučuje da li će isto pitanje staviti na dnevni red, dok ovlašćenje raspuštanja parlamenta predsednik Republike može realizovati samo „na obrazloženi predlog Vlade“. Mada formalno ova ovlašćenja deluju kao „ograničena“, ona mogu biti korišćena kao snažan instrument u sistemu podele vlasti ukoliko neposredno izabrani predsednik Republike ima „svoju“ političku većinu u parlamentu i na osnovu toga „svoju“ vladu.

Ovako profilisan ustavni sistem ima obeležja sistema u kome je učinjena racionalizacija parlamentarizma u korist izvršne vlasti. Oko značaja i uticaja racionalizacije može se diskutovati, ali u osnovi ona je nastala kao izraz novih društvenih, ekonomskih i socijalnih zahteva koji se postavljaju pred ustavnu državu u kojoj je moć političke akcije jasno pomerena prema izvršnoj vlasti. Smatram da je ovo pomeranje težišta od zakonodavne prema izvršnoj vlasti u ustavnom sistemu Srbije poprimilo obeležja polupredsedničkog sistema, jer se mora uvažiti činjenica da formalni ustavni okvir podleže odgovarajućoj dinamici tzv. političkog ustava.<sup>26</sup> Oslanjajući se na izvorno stanovište M.Duvergera o polupredsedničkom sistemu, koji je definisan kao smenjivanje ili „alternacija parlamentarnih i predsedničkih faza“ u sistemu podele vlasti, onda se može reći da je organizacija vlasti u Republici Srbiji uspostavljena po polupredsedničkom modelu.<sup>27</sup>

#### 4. Ustavne promene i modelovanje podele vlasti u Srbiji

Pitanje pred kojim se sada nalazimo jeste: da li je potrebno menjati ustavni okvir organizacije vlasti koji bi vratio klatno u okvire ravnoteže parlamentarizma sa snažnom vladom i njenim predsednikom u funkciji „političkog vođe“ egzekutive ili treba očuvati formalni okvir koji i dalje pruža mogućnosti za političku alternaciju „moći“ unutar izvršne vlasti između predsednika Republike i predsednika Vlade? Teško je na ovo pitanje dati precizan odgovor koji bi u potpunosti zadovoljio ciljeve podele vlasti, jer je gotovo nemoguće konzistentno braniti jedan ustavni model a da se pri tom zanemare odnosi političkih snaga i njihova projekcija u budućnosti. Pored sagledavanja potencijalnih ustavnih rešenja kroz njihov formalni izraz, potrebno je razmotriti mogućnosti „živog“ ustava i njegovo političko značenje na osnovu koga se mogu razviti različita pravila igre pod identičnim formalnim okvirom.

<sup>26</sup> U domaćoj literaturi postoje različita gledišta o prirodi ustavne organizacije vlasti. Tako je za vreme važenja Ustava 1990. ovakvo pomeranje težišta, po mišljenju P. Nikolića, ukazivalo na jedan po svojoj konstrukciji mešoviti, a po svom karakteru kvazi-parlamentarni sistem u Srbiji, dok je M. Jovičić smatrao da se sistem mogao svrstati u grupu polupredsedničkih (Usp. P. Nikolić, Ustav Srbije i problemi demokratizacije, *Pravni život*, Beograd 1-2/1991, s. 91; M. Jovičić, Parlamentarni sistem nasuprot predsedničkom i skupštinskom sistemu, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd 1/1992, s. 34). Nakon donošenja Ustava 2006. domaći autori su, takođe, imali svoja gledišta o tome. Tako R. Marković smatra da sistem vlasti u Republici „ima spoljašnja obeležja mešovitog sistema“, ali da zbog ograničenih ovlašćenja predsednika Republike da imenuje i razrešava predsednika Vlade „sistem vlasti u Republici Srbiji više naginje parlamentarnom nego mešovitom sistemu“, tj. da naginje „racionalizovanom parlamentarnom sistemu“ (R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2008, s. 208). Ima mišljenja da je Ustavom 2006. oslabljen položaj predsednika Republike i ojačan položaj vlade, te D. Simović smatra da „(i)z celine ustavnih rešenja nedvosmisleno proizilazi da je vlada jedini efektivni i operativni deo egzekutive“. (D. Simović, *Polupredsednički sistem*, Beograd 2008, s. 316).

<sup>27</sup> Za razliku od domaćih pisaca, u uporednoj literaturi se do nedavno nije pojavljivala analiza ili klasifikacija ustavnog modela Srbije. U jednoj od novijih klasifikacija koja je data u radu R. Elgie, Srbija se navodi kao jedna od 20 postkomunističkih zemalja koja primenjuje polupredsednički sistem. Elgie (bel. 20), s. 24.

S obzirom da su oba modela profilisanja funkcije šefa države, „parlamentarni“ i „plebiscitarni“ predsednik, našla svoje utemeljenje u evropskim ustavima, plediranje za jedan od njih trebalo bi zasnovati na argumentaciji o institucionalnoj snazi i potrebi stabilnosti vlasti u Srbiji. U odnosima dve grane političke vlasti, zakonodavna i izvršna, legislativa je u većoj meri bila izložena eroziji svoje funkcionalne moći nego što je to bio slučaj sa nosiocima izvršne vlasti. Tome u prilog govori apsolutna dominacija Vlade u procesu iniciranja zakona, pri čemu Narodna skupština nije koristila ustavna ovlašćenja da svoju poziciju jača putem raspoloživih nadležnosti. Jedna od njih je mogućnost pozivanja građana na zakonodavni referendum u nekoj od poznatih formi: prethodni, naknadni ili savetodavni (naročito je interesantno da Skupština nije stavljala na dnevni red narodne inicijative građana, čime je parlamentarna većina u svim legislaturama posle 2000. godine dovodila sebe u potpunu zavisnost od vladinih predloga zakona). Parlamentarna većina u Narodnoj skupštini se prema izvršnoj vlasti ponašala „podanički“ i tako što je bez rezerve uvažavala vladine predloge za sprovođenje hitnih postupaka donošenja zakona. Da bi se nadomestila ovako slaba poslanička aktivnost, u uporednim sistemima su uspostavljeni pravni mehanizmi, koji se razvijaju u dva pravca: 1) jačanje pozicije parlamentarne manjine, 2) jačanje individualne pozicije parlamentaraca. Osnovni cilj je da formalna legitimacija, kojom je Skupština snabdevena u izbornom procesu, ostvaruje svoju permanentnu potvrdu kroz tzv. kontekstualnu legitimaciju tokom čitavog zakonodavnog procesa. Narodna skupština ni u jednoj legislaturi, bez obzira na odnose političkih snaga, nije preduzela korake za jačanje parlamentarne manjine. Tako nije bilo pokušaja da se ustanove tzv. opozicioni dani ili dani rezervisani za zakonske predloge manjine, što predstavlja svojevrsan ventil i mogućnost za „drugo mišljenje“, naročito u jačanju funkcionalnog kapaciteta parlamenta prema Vladi.<sup>28</sup>

Sa druge strane, dominacija Vlade u zakonodavnom procesu je očigledna i ona se na određeni način podrazumeva u parlamentarnim sistemima sa elementima racionalizacije. Ovde je samo pitanje ko ostvaruje funkciju šefa izvršne vlasti: predsednik Vlade ili predsednik Republike? Na prethodno se nužno nadovezuje i pitanje: da li je moguće uspostaviti parlamentarni mehanizam ravnoteže kada narodno predstavništvo ima monokameralnu strukturu? Dvodomna skupština je dobar korektor u odnosima između parlamenta i vlade, jer je drugi dom - dom za „drugo mišljenje“ i on ima kapacitet da zaustavlja politički uticaj vlade, čime bi u zakonodavnom procesu bila ostvarena ravnoteža u pogledu vođenja i ostvarivanja zakonodavne politike. Takva ustavna konstrukcija zastupljena je u većini parlamentarnih monarhija i u parlamentarnim republikama koje su posle Drugog svetskog rata uspostavile model parlamentarne vlade (Nemačka, Italija). Dvodomna struktura parlamenta štiti u značajnoj meri funkcionalni kapacitet zakonodavnog organa, jer vlada ne može svojim predlozima i ovlašćenjima da dominira u svim fazama zakonodavnog procesa. Otuda bi formula: jednodomni parlament – vlada –

<sup>28</sup> U dva evropska parlamenta (Portugalija i Ujedinjeno Kraljevstvo) opoziciji se dodeljuje fiksiran broj dana kada ona može sama da otvori aktuelno pitanje i sprovede raspravu po njemu. U Portugaliji je, posle ustavne revizije devedesetih godina, dopušteno opoziciji (parlamentarnoj grupi koja ima jednu desetinu ukupnog broja poslanika) da sama uredi dnevni red jedne skupštinske plenarne sednice. Opoziciji u britanskom Parlamentu pripada dvadeset „opozicionih“ dana, kada ona može sama da odredi temu debate, tj. rasprave. Najveća opoziciona partija polaže pravo na sedamnaest „opozicionih“ dana, dok je trećoj po veličini partiji u Donjem domu ostavljeno na raspolaganje svega tri „opoziciona“ dana za određivanje teme debate. M. Wiberg, *Parliamentary Questioning: Control by Communication?*, u: H. Döring (ur), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim 1995, ss. 209 i 212-213.



„parlamentarni“ predsednik, mogla da stvori uslove da vlada preuzme apsolutnu dominaciju prema zakonodavnoj i u okvirima izvršne vlasti.

Ukoliko ostajemo na pozicijama monokameralne Skupštine, što je realno u unutrašnjem uređenju Srbije, tada instrumente ravnoteže treba tražiti na drugoj strani – u okviru izvršne vlasti, tj. na relaciji vlada - predsednik. Šef države bi u ovom slučaju mogao da osigura kapacitet nezavisnog arbitra i preko svojih ovlašćenja u zakonodavnom procesu, kao što je pravo suspenzivnog veta, mogao bi da obezbedi potreban balans podele vlasti. Idealno posmatrano, šef države bi u tim okolnostima mogao da bude opcija za „drugo mišljenje“, što bi značilo da se dominacija vlade nad jednodomnim parlamentom dovede u određenu ravnotežu. Zakonodavna moć parlamenta ne sme biti dovedena u pitanje, ali kada je dominacija vlade isključiva i neograničena, onda bi se ovlašćenje suspenzivnog veta moglo posmatrati kao prva brana u zaštiti ustavnosti. Tada bi ovo ovlašćenje šefa države moralo da bude konzistentno postavljeno, bez mogućnosti da Narodna skupština odlučuje u dve faze: prva odluka da li će staviti ovo pitanje na dnevni red, a druga faza sledi ako je prva pozitivna i tada se pristupa raspravi o zakonu. To bi značilo da suspenzivni veto mora obavezno da izazove novu skupštinsku raspravu, pri čemu je na skupštinskoj većini kako će o tome konačno odlučiti. Ova uloga arbitra, međutim, nije primerena „protokolarnoj“ poziciji šefa države, poput uloge monarha u tradicionalnim parlamentarnim sistemima. Ona je namenjena šefu države koji ima jaku i neposrednu legitimaciju, kao što je to slučaj u polupredsedničkim sistemima. Da bi se zaštitio sistem podele vlasti i onemogućilo da šef države svoju poziciju stavi u službu politike a ne prava, trebalo bi paralelno sa uređivanjem postupka neposrednog izbora uvesti zabranu za predsedničke kandidate da budu članovi političkih partija. Međutim, plediranje za ovaj model može da bude stavljeno pod lupu i doživi opravdanu kritiku sa aspekta tzv. političkog ustava koji dopušta da se ostvari potpuni konsenzus na relaciji političkih većina: one koja podržava predsednika Republike i one koja dominira u Narodnoj skupštini i daje autoritet Vladi. U ovim uslovima teško je braniti stav o postojanju „neutralnog“ autoriteta ili realnim mogućnostima za „drugo“ mišljenje, koje bi predstavljalo branu političkim pritiscima vlade i „njene“ parlamentarne većine.

Sa druge strane, model „parlamentarnog“ predsednika u uslovima monokameralne Skupštine znači da ne postoji kontrateg političkoj moći vlade. Kontrateg bi mogao potencijalno da leži u samom parlamentu, odnosno u izbornom sistemu koji bi obezbedio „dualitet“ u predstavištvu unutar monokameralne Skupštine: polovina poslanika bila bi birana po proporcionalnom metodu, a druga polovina po većinskom modelu. Tako bi, pored programskog, bio uveden i personalni izbor i postojala bi mogućnost za uravnoteženje putem alternativne forme dualnog predstavištva (koje ne bi bilo čisto teritorijalno, ali bi pružalo okvir za izražavanje „drugog“ mišljenja koje nije nužno politički disciplinovano). Na ovaj način bili bi stvoreni uslovi za dostizanje ravnoteže kako unutar zakonodavne vlasti, tako i u odnosima legislative i egzekutive.

Konačno, sagledavanje odnosa između nosilaca političke vlasti ne može biti potpuno ako se ne uzme u obzir pozicija sudstva, kao treće grane vlasti, i uloga ustavnog suda. Ukoliko se pretpostavi da sudska vlast deluje kao nezavisna, te da je ustavni sud opremljen funkcionalnim ovlašćenjima da može da odlučuje i o odgovornosti visokih državnih funkcionera,<sup>29</sup> onda postoje

<sup>29</sup> O modelima ustavnosudske nadležnosti za utvrđivanje odgovornosti visokih državnih funkcionera i odgovornosti predsednika Republike videti M. Pajvančić, Funkcije ustavnog suda u utvrđivanju krivice šefa države u ustavima zemalja u tranziciji, u: B. Nenadić (ur), *Ustavni sud Srbije – U susret novom Ustavu*, Beograd 2004, ss. 121-134.

i spoljne garancije za uspostavljanje ravnoteže. U razmatranju ustavne pozicije „plebiscitarnog“ šefa države, potrebno je urediti postupak utvrđivanja njegove odgovornosti. Politička odgovornost šefa države neprimereno je rešenje, pa je otuda važno urediti krivičnu odgovornost koja počiva na opštoj definiciji najtežeg krivičnog dela („povreda ustava“) i utvrđivanju ustavnog organa koji ima funkcionalni kapacitet da utvrdi biće istog dela. U duhu podele vlasti bilo bi da se ova nadležnost prepusti trećoj grani vlasti, odnosno da postupak sprovodi Vrhovni kasacioni sud, a odluku donosi specijalni ustavni organ koji bi činili predstavnici Vrhovnog kasacionog suda i Ustavnog suda Republike Srbije. Mada se u samom činu pokretanja postupka mogu naći elementi političke odluke (pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti od strane Narodne skupštine), dalja procedura mora biti tako formulisana da obezbedi principe pravne države, a među njima i garancije pravičnog suđenja za najviše državne funkcionere.

## 5. Zaključna razmatranja

Razmatrajući kratku političku i ustavnu istoriju Srbije od donošenja građanskog ustava Republike 1990. godine, a potom i Ustava prve samostalne Republike 2006. godine, moglo bi se reći da je država prošla kroz nekoliko faza. U relativno kratkom razdoblju dobili smo dva ustavna formata i nekoliko političkih transformacija u sistemu podele vlasti što se odrazilo na poziciju šefa države. Mada je za podvlačenje crte i iznošenje argumentovanih zaključaka potrebno duže ustavno praktikovanje podele vlasti i bogatije političko iskustvo u višestranačju, smatramo da ovom prilikom možemo napraviti određeni presek dostignutog i izneti neke stavove o podeli vlasti i njenom daljem ustavnom oblikovanju. Osnovno polazište u razmatranju treba tražiti u mehanizmu podele vlasti koji treba da ima „ventil“ za prevazilaženje potencijalnih sukoba različitih političkih većina. Kada tenzije u odnosima političkih snaga narastu treba koristiti mehanizam „ekspres lonca“ i pronaći „ventil“ ili preciznije, nosioca vlasti koji će imati legitimaciju za „drugo mišljenje“. U klasičnom parlamentarizmu sa tzv. parlamentarnim predsednikom ovaj mehanizam se može naći u bikameralnoj skupštini i drugom domu koji obezbeđuje nepolitičko predstavništvo (po pravilu teritorijalno) i time stvara opciju za „drugo mišljenje“. U monokameralnoj skupštini takva mogućnost ne postoji, pa otuda neposredan izbor šefa države daje legitimacijski osnov za poziciju „arbitra“ u odnosima između parlamenta i vlade. Ovde nije slučajno uz imenicu „arbitar“ izostavljen pridev „nezavistan“, jer se takva pozicija teško može ostvariti u političkom okviru racionalizovanog parlamentarizma. Svakako da se u ovim okolnostima otvara pitanje odnosa Vlade i Narodne skupštine, te opasnosti da parlament bude potpuno ugušen „u zagrljaju“ izvršne vlasti. Uvažavajući opravdani prigovor da šef države može u takvim okolnostima postati šef celokupne izvršne vlasti, mora se reći da nas kratko ustavno iskustvo navodi na isti zaključak i kada je reč o prvom ministru, odnosno predsedniku Vlade. Ovde se ponovo pozivamo na stav M.Duvergera koji je definisao polupredsednički sistem kao smenjivanje ili „alternaciju predsedničkih i parlamentarnih faza“ u sistemu podele vlasti, a ne kao isključivu premoć šefa države u odnosima između nosilaca vlasti. Ne treba izgubiti iz vida da je model „koalicionih vlada“ u Republici Srbiji ostao čvrsto etabliran čak i u uslovima stabilne političke većine u Narodnoj skupštini. Skloni smo zaključku da je to zato što se sama Vlada ne oseća dovoljno „sigurno“ u uslovima čistog parlamentarizma. Ustavna realnost u Srbiji je takva da se do sada nisu mogli jasno utvrditi institucionalni, već samo personalni nosioci vlasti. Tako je, na primer, institucionalna pozicija Narodne skupštine u velikoj meri zavisila od personalnog izbora predsednika Vlade ili šefa države, uz otvorene opasnosti

personalizacije vlasti. „Personalizacija“ se ovde može shvatiti na dva načina: prvo, kao opasnost od prekoračenja i uzurpiranja vlasti, i drugo, kao „puzajuća“ instrumentalizacija ustavnih mehanizama od strane jednog eksponenta izvršne vlasti koji predstavlja oličenje lične i moći političke partije.

Konačno, u ustavnoj organizaciji podele vlasti važno je istaći instrumente za jačanje položaja Narodne skupštine na neki od sledećih načina: 1) kombinacija programskih i personalnih izbora, što bi omogućilo izabranim predstavnicima da unutar legislative postignu određenu ravnotežu i dobiju mogućnost za tzv. drugo mišljenje; 2) „otklon“ od izvršne vlasti preko oblika neposredne demokratije, odnosno praktikovanje referendumu i obaveznog stavljanja na dnevni red narodnih inicijativa građana; 3) sprečavanje tzv. hitnih zakonodavnih postupaka, koje vlada favorizuje i pored njene jasne dominacije u zakonodavnom procesu; 4) uspostavljanje tzv. opozicionih dana, kada bi se predstavnicima parlamentarne manjine dopustilo da iznesu svoje zakonske predloge o kojima se raspravlja u plenumu.

### *The Separation of Powers in the Serbian Constitutional System:*

#### *Possibility of Balance*

##### *Summary*

*The main goal of this paper is to show how the framers of the Constitution can elaborate the basic core of parliamentarism in different varieties in order to achieve the objectives of balance in the system of separation of powers. There is a wide range of acceptable theoretical possibilities and solutions, but one should not ignore the non-legal factors which have significant impact on the constitutional authorities and the expected or assumed objectives of their public functions. The principle of trichotomous separation of powers, its balance and mutual relations between the authorities are being developed under the influence of the political game rules, at a given time and within the framework of the current constitutional system. These issues constitute the connective tissue of the organizational and functional scheme of the separation of powers. Due to the different conditions underlying the frame for developing this constitutional principle and many controversies encountered in practice, there is a need in new democracies to reconsider the classical theory of separation of powers. In that context, the author analyzes the relations between political authorities in the legislative and executive branch of government, in light of the normative framework provided by the Constitution of Serbia (2006). The analysis of the constitutional arrangements is accompanied by proposals for amending and potentially establishing a new system of separation of powers.*