

Vladan Petrov*

O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod

2. Opšta mesta u poimanju sistema vlasti

2.1. Načelo podele vlasti

2.2. Dihotomija i (ili) trihotomija sistema vlasti

2.3. Raskorak između pisanog i stvarnog ustava

2.4. Savremeni parlamentarizam – ekvilibrijum političkih vlasti ili inkluzivnost različitih političkih aktera u procesu odlučivanja

3. Opšta mesta u poimanju sistema vlasti u Republici Srbiji

3.1. Uzročno-posledična veza između načina izbora predsednika Republika i njegovih ovlašćenja

3.2. „Neutralni“ predsednik i njegova „moderatorna vlast“

4. Zaključak

1. Uvod

Ustavnopravna nauka XIX i XX veka stvorila je kontigent znanja i razmišljanja o sistemima vlasti. Mnoga od njih postala su opšta mesta. Koliko takva opšta mesta mogu biti korisna, a koliko štetna pri definisanju i kvalifikovanju sistema vlasti u konkretnoj državi? Koliko ona mogu biti polazne tačke i putokazi za naučno fundirano proučavanje savremenih sistema vlasti? Bez sumnje, ne treba im odricati svaku vrednost, ali ni biti sklon šematizovanom načinu razmišljanja koje ovakva mesta i apodiktički stavovi podržavaju.

U srpskoj ustavnopravnoj doktrini, koja od devetdesetih godina prošlog veka neretko nije uspevala da se sačuva od neumerenog uticaja političke publicistike, opšta mesta su korišćena bilo kao posledica namere bilo intelektualne inercije. O takvim mestima i, reklo bi se, zabludama koje je njihova (zlo)upotreba nosila sobom, biće rečeno ponešto u ovom radu. Ta opšta mesta biće podeljena u dve velike grupe. Ona koja su svojstvena poimanju sistema vlasti uopšte i ona koja su proistekla iz relativno specifičnih ustavnih i političkih prilika u Republici Srbiji. Kad je o Srbiji reč, ona su dokaz relativno niskog nivoa naučnosti srpske doktrine, zbog čega je ona

* Autor je redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

možda i s pravom marginalizovana kao specifičan „izvor“ ustavnog prava i, makar posredan, instrument uticaja na kreiranje javnih politika i konkretnih ustavnih i zakonskih rešenja¹.

2. Opšta mesta u poimanju sistema vlasti

2.1. Načelo podele vlasti

Opšte mesto je da je načelo podele vlasti u temelju savremenog demokratskog sistema. Savremeni ustavi uglavnom proklamuju ovo načelo, definišući ga na uobičajen način: „Državna vlast deli se na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“². Ako ovo načelo još uvek jeste normativni, a ne samo nominalni deo savremenog ustavnog uređenja, onda se može postaviti bar nekoliko pitanja. Najpre, koliko je danas podela vlasti podela poslova između nosilaca različitih pravnih državnih funkcija, a koliko je to odnos između vlasti (vladajuće većine) i opozicije (manjine)³? U vezi s tim, da li je partitokratija sasvim obesmisllila poimanje podele vlasti kao preovlađujućeg pravnog načela? Potom, da li je podela vlasti moguća i ostvariva, a da nije „sveto trojstvo“ zakonodavne, izvršne i sudske vlasti? Gde je mesto ustavnog sudstva kao i sve „nametljivijih“ nezavisnih državnih organa ili onih koji teže da to postanu, poput javnog tužilaštva? Najзад, ako je nezavisno sudstvo neprikosnoveni evropski standard, koliko je još uvek relevantan odnos između parlamenta i vlade? Ako se ima u vidu nezavidna pozicija savremenog parlamenta⁴, koji je gotovo u potpunosti prestao da bude zakonodavac, a nikada nije uspeo da postane kontrolor, da li je danas isključivo relevantna „podela vlasti“ unutar takozvane egzekutive, odnosno između šefa države i vlade? Na ova pitanja neka samo bude dodata i transformacija unutrašnjeg (ustavnog) načela podele vlasti kao posledice evropskih integracija i „podele“ suverenosti između evropskih institucija i država članica⁵. Dakle, normativno, *podela vlasti ostaje vrhunska ustavna vrednost i temeljno ustavno načelo*⁶, ali njena sadržina, pozicioniranost i dejstvo zaslužuju ozbiljno preispitivanje⁷.

Da sve ovo nisu čisto doktrinarna naklapanja, vidi se, na primer, po tome koliko problema nastaje u vezi s ustavnim definisanjem načela podele vlasti u Srbiji. Važeće ustavno rešenje (čl. 4) nije zadovoljavajuće, jer dovodi u pitanje proklamovanu nezavisnost sudstva⁸. Ni poslednja verzija nacрта ustavnih amandmana Ministarstva pravde u delu koji se odnosi na pravosuđe ne otklanja nedoumice u vezi sa implementiranjem američkog načela „kočnica i ravnoteža“ (*checks*

¹ Up. V. Petrov, Razmišljanja o ulozi srpske ustavnopravne nauke u drugoj dekadi 21. veka, u: M. Petrović (ur), *Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Niš 2011, ss. 103-112.

² „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.“ Čl. 4 Ustava Srbije, *Sl. gl. RS* 98/06.

³ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2013, s. 181.

⁴ V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2017, ss. 33-41.

⁵ B. I. Pastor, *Ograničenja zakonodavne funkcije parlamenta u savremenoj državi*, doktorska disertacija, Beograd 2018, ss. 232-245.

⁶ V. Petrov, Ustavna načela uopšte i u Republici Srbiji, *Pravni život - tom IV*, 12/2016, ss. 497-508.

⁷ V. Petrov, Predlaganje zakona u modernom parlamentarnom pravu, u: R. Vasić (ur), *Nomotehnika i pravničko rasuđivanje*, Beograd 2018, ss. 72-74.

⁸ Ustav proklamuje nezavisnost sudstva (čl. 4 st. 4), ali predviđa da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli (čl. 4. st. 3). Up. V. Petrov, O nekim antiidentitetskim mestima u srpskom ustavu, *Srpska politička misao*, Beograd 2017, ss. 19-20.

and balances) u evropsko-kontinentalni sistem podele vlasti⁹. Američka varijanta podele vlasti, u ovoj ili onoj varijanti, „zagađuje“ evropsko-kontinentalni sistem vlasti koji počiva na tradicijama klasičnog parlamentarizma. Da li se tome uopšte može stati na put?

2.2. Dihotomija i (ili) trihotomija sistema vlasti

Dihotomna podela sistema vlasti na predsednički i parlamentarni sistem, nastala tokom XIX veka, dopunjena je tokom vremena na dva načina. *Prvo*, strogim razdvajanjem američkog modela predsedničkog sistema od raznih latino-američkih i afričkih varijanti prezidencijalizma. Američki predsednički sistem ne počiva na savršeno krutoj podeli vlasti, jer takva ne može postojati da bi se govorilo o sistemu uopšte. Njegovo jedino suštinsko obeležje i demarkaciona linija u odnosu na parlamentarni sistem je monocefalna egzekutiva oličena u predsedniku. Rečju, nema vlade kao samostalnog organa efektivne izvršne vlasti¹⁰. *Drugo*, parlamentarizam nije samo britanskog tipa (dvostranački, s prevlašću vlade) i francuskog tipa (više stranački, s prevlašću skupštine). Parlamentarni sistem, za razliku od predsedničkog, nosi vrlo „komotno odelo“, prilagodljiv je i javlja se u brojnim oblicima i varijantama. Posle dvovekovnih pokušaja da se definiše esencija parlamentarizma¹¹, nesporna su dva njegova suštinska, čak konstitutivna obeležja – raspuštanje skupštine kao ovlašćenje egzekutive i odgovornost vlade koja mora uživati skupštinsko poverenje. Tako, na primer, sistem vlasti prema Ustavnoj povelji državne zajednice SCG nije bio parlamentarni. Od dva ustavna mehanizma parlamentarnog sistema, postojao je samo jedan – izglasavanje nepoverenja Savetu ministara. Predsednik, odnosno Savet ministara nije imao ovlašćenje da raspusti Skupštinu. Ipak, mnogo važnije od ova dva ustavna mehanizma je da parlamentarizam traži postojanje ustavne prakse i ustavnih običaja, demokratsku participativnu političku kulturu, institucionalizovanu i delotvornu opoziciju, organizovano i samosvesno javno mnjenje. *U Srbiji* ni danas *nema ustavnih običaja* (konvencija)¹², *teško da se može govoriti o ustavnoj praksi* najviših državnih organa, *parlamentarna*, i svaka druga, *opozicija je slaba i dezorganizovana*. *Neispunjenost* ili nedovoljna ispunjenost *ovih suštinskih parametara, otežava kvalifikovanje srpskog sistema vlasti kao parlamentarnog*.

Sa pojavom sistema vlasti Pete francuske republike, koji je opstao, postao efektivan, a potom stekao i status modela, – što nije bio slučaj sa sličnim vajmarskim sistemom – , dihotomija je dovedena u pitanje. Moris Diverže je pisao provokativno o polupredsedničkom sistemu, koji nije

⁹ U toj verziji stoji: „Odnos tri grane vlasti zasniva se na međusobnom ograničavanju i ravnoteži“ (amandman I st. 3), a „sudska vlast je nezavisna“ (amandman I st. 4). Radni tekst ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa usklađenih sa preporukama Venecijanske komisije, <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/20887/radni-tekst-ustavnih-amandmana-u-oblasti-pravosudja-uskladjjen-sa-preporukama-venecijanske-komisije.php>, očitavanje: 03. 10. 2018.

¹⁰ R. Marković, *Izvršna vlast*, Beograd 1980, ss. 115-130.

¹¹ *Ibid*, ss. 130-135.

¹² Jedan ustavni običaj je najverovatnije mogao da se uspostavi da je aktuelni predsednik Republike A. Vučić učinio isto što i njegov prethodnik pri stupanju na predsedničku funkciju. T. Nikolić je 2012. godine podneo ostavku na mesto predsednika političke stranke, a A. Vučić to nije uradio. Time je ostavio nedoumicu u pogledu toga da li je, po samom Ustavu, predsednik Republike dužan da podnese ostavku na mesto predsednika političke stranke ili nije. U stvari, dominira mišljenje da je reč o ustavnoj dužnosti predsednika Republike.

„hibrid“ niti je kombinacija elemenata parlamentarnog i predsedničkog, nego je *tertium genus*¹³. Opšte mesto u srpskoj ustavnopravnoj literaturi je da je srpski sistem vlasti nedovršena ili nedosledna varijanta francuskog sistema vlasti¹⁴, odnosno da je nastao njegovim izopačenim oponašanjem za potrebe lične vladavine predsednika Slobodana Miloševića¹⁵. Više od četvrt veka kasnije, jedan od pisaca srpskog Ustava iz 1990, profesor Ratko Marković, objašnjava prave razloge uvođenja ovakvog sistema. „On (sistem vlasti, V. P.) nije izgrađen po obrascima ni parlamentarnog ni polupredsedničkog sistema nego prema neponovljivim, a već prošlim istorijskim prilikama u Srbiji početkom devedesetih godina XX veka. Tada smo mi iz samoupravnog socijalizma formalno i institucionalno ušli u režim parlamentarne demokratije sa tek formiranim ekonomskim i političkim institutima koji je prate. Posle pola veka njihovog nepostojanja u Srbiji su se ponovo formirale političke stranke. Čista parlamentarna vlada u kojoj je vlada na klackalici – stoji gore kad ima parlamentarnu većinu, pada dole kad ostane bez njene podrške – značila bi veliku opasnost za stabilnost tek uvedenih institucija i novog političkog sistema. Svest građana, gotovo pola veka navikavana na jedan isti centar vlasti, htela je da i u novom poretku zna gde je sedište vlasti. Zbog toga se pribeglo jednom ustavnom lukavstvu. Predviđen je predsednik Republike skoro nepromenljiv tokom svog ustavnog mandata sa malim ovlašćenjima vlasti. Težište je bilo na njegovom neposrednom izboru, jer takav izbor inokosnog organa stvara iluziju o tome da je kod njega i najveća vlast. Nema ustavne institucije koja se u praksi ne može zloupotrebiti i time izneveriti njena svrha, pa je tako bilo i sa institucijom predsednika Republike“¹⁶. Dakle, razlozi ustavnog definisanja i uobličavanja jedne „ublažene“ varijante mešovito sistema nisu bili preovlađujuće doktrinarni, već čisto društveno - istorijski.

Čak i kad bi se osporila argumentacija profesora Markovića, ona je nesumnjivo potvrda jedne velike istine. Dihotomna podela na parlamentarni i predsednički sistem kao i trihotomna – na parlamentarni, predsednički i polupredsednički (mešoviti) sistem su opšta mesta čiju vrednost moramo relativizovati. Obe su danas udžbeničko štivo, koje ima manje ili više dodira sa koloritnom ustavnom realnošću. Te podele nisu sasvim izgubile vrednost, ali u najboljem slučaju predstavljaju (normativni) okvir u koji se može smestiti različita sadržina dobijena u sadejstvu brojnih endogenih i egzogenih faktora političkog sistema. Stoga bi u budućoj ustavnoj reformi u Srbiji, manje pažnje trebalo poklanjati ovim doktrinarnim kvalifikacijama i klasifikacijama, a *gledati kako da se stvore normativne pretpostavke za funkcionisanje sistema kog će odlikovati relativna ustavna ravnoteža i ustavna stabilnost*. U tom smislu, biće *ključno ustavno pozicioniranje Narodne skupštine*, koja nije mnogo dobila ni Ustavom iz 1990, ali je ovim važećim, iz 2006, znatno izgubila¹⁷.

¹³ O prevaziđenosti dihotomne podele sistema vlasti i teorijskom utemeljenju polupredsedničkog sistema M. Diveržea up. V. Petrov/D. Simović, *Ustavno pravo*, Beograd 2018, ss. 312-316.

¹⁴ M. Jovanović naziva sistem vlasti u Srbiji po ustavima iz 1990. i 2006. „hibridom hibrida“. M. Jovanović, U potrazi za snažnom državom – ili kako izlečiti institucionalnu impotentnost „Petooktobarske republike“, u: S. Đurković (ur), *Ka srpskom stanovištu*, Beograd 2014, s. 99.

¹⁵ Up. P. Nikolić, Institucija predsednika Republike i promašaji i nedorečenosti Ustava Republike Srbije od 1990, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd 2-3/1991, ss. 287-295.

¹⁶ R. Marković, *Ka budućem Ustavu Srbije, Srpska politička misao*, Beograd 2017, s. 267.

¹⁷ Dovoljno je kao podrška ovom zaključku videti čl. 98 Ustava Srbije, koji uređuje položaj i osnovne funkcije Narodne skupštine, potom čl. 99 Ustava, koji uređuje njene nadležnosti i, na primer, čl. 102 st. 2, koji narušava načelo slobodnog mandata narodnog poslanika na račun jedne varijante stranačkog imperativnog mandata.

2.3. Raskorak između pisanog i stvarnog ustava

Još jedno mesto je opšte i, reklo bi se, omiljeno u ustavnopravnoj literaturi, pogotovo, ali ne isključivo, u Srbiji. U pitanju je „jaz“ ili „raskorak“ između norme i stvarnosti, „pisanog“ i „stvarnog“ („živog“) ustava. Insistira se na tome kao da je u pitanju nekakvo epohalno otkriće ili, pak, nekakva „sumnjiva“ istina koju treba uvek iznova dokazivati. U vezi s tim je i uobičajena tvrdnja da je raskorak između normativnog i stvarnog „veći“ što je „manja“ ustavna i politička kultura. Taj raskorak je ontološke prirode. On se pretpostavlja. Stoga ne može biti izgovor za loše napisanu normu ili normu koja je napisana po „visokim“ evropskim standardima, ali se zbog „niske“ pravne kulture ne može primenjivati. Ako se već insistira na tom raskoraku, onda se mora govoriti u „pluralu“. Postoji raskorak između pisanog i stvarnog ustava, između ustavnopravne nauke i ustavnog teksta, između ustavnopravne nauke i ustavne stvarnosti, između ustavnopravne nauke i ustavne judikature, između ustavne judikature i ustavnog teksta. Zaista, „raskoraka“ je mnogo, a jedinstvo jedno – jedinstvo ustava kao celine koju čine ustavna načela i ustavne vrednosti, odnosno ustavni identitet. Taj ustavni identitet, ma koliko maglovit kao koncept¹⁸, nosi snažnu poruku – važno je ono temeljno i suštastveno u ustavu, a ne ono površno i prolazno. Dakle, *važno je normativno dobro utemeljiti podelu vlasti tako da ona prožima sistem u celini i u svakom njegovom delu*, a nije toliko važno da li će ustavna praksa krenuti u „pravom“ ili „pogrešnom“ smeru. Na primer, ako se želi urediti suspenzivni veto predsednika Republike, onda ne treba ostaviti ustavnu mogućnost da Narodna skupština o povraćenom zakonu i ne odlučuje (čl. 113 st. 2 Ustava Srbije), nezavisno od toga kakva će biti praksa. Ako se želi omogućiti parlamentarnoj opoziciji da makar inicira raspravu o nepoverenju vladi, onda se ne može postaviti tako visok prag za podnošenje predloga (najmanje 60 narodnih poslanika od ukupno 250 – čl. 130 st. 1 Ustava). Ako se tvrdi u definiciji ustavnog načela o građanskoj suverenosti (čl. 2 st. 2 Ustava) da „nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana“, onda se ne može ustanovljavati rešenje koje glasi: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“ (čl. 102 st. 2 Ustava). Da bi se normativno iznašla najbolja rešenja za konkretno društvo i time izbegao „nedopustivo veliki“ jaz između normativnog i stvarnog, neophodno je upravo poći od temeljnih ustavnih načela i sva rešenja izvoditi iz njih. U tom poslu, nedoslednosti su nužne i neophodne, ali pravac mora biti jasno zacrtan.

Ako se bude ozbiljnije intervenisalo u sistem vlasti u budućoj ustavnoj reformi u Srbiji, mora se poći od prethodno rečenog. Normativne, ali i stvarne slabosti srpskog sistema vlasti, najvećim delom, nisu, kako oštri kritičari tvrde, posledica nedostatka teorijskog znanja i doktrinarne nedoslednosti u pisanju Ustava, već namere da se izbegne konstitucionalizacija vlasti gde god je i kad god je to moguće. Nepostojanje jasno definisanog ustavnog koncepta podele vlasti nužno uvećava raskorak između norme i stvarnosti u korist autoritarne stvarnosti. Ako se letimično pogleda, oba savremena ustava Srbije predvidela su podelu vlasti i ne predstavljaju normativni osnov autoritarnog poretka, ali u svojoj suštini i u brojnim konkretnim rešenjima, to nisu ustavi konstitucionalne demokratije. Stoga, ne može se reći da su ti ustavi stvorili ili omogućili uspostavljanje autoritarne političke prakse, ali su bili podesni za njeno opstajanje.

¹⁸ Petrov (bel. 8), ss. 13-15.

2.4. Savremeni parlamentarizam – ekvilibrijum političkih vlasti ili inkluzivnost različitih političkih aktera u procesu odlučivanja

Parlamentarizam se tradicionalno definiše kao ekvilibrijum egzekutive i legislative ili bar počiva na toj ideji. Nominalno, savremeni ustavi od toga ne odustaju, jer većina parlament definiše kao zakonodavno telo, a vladu i predsednika republike kao izvršnu vlast. Tako je, u osnovi, i u Ustavu Srbije iz 2006, osim što predsednik Republike nije definisan kao izvršna vlast. „Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji“ (čl. 122 Ustava). Ova odredba ne bi smela da navede na pogrešan zaključak da sistem vlasti u Srbiji karakteriše monocefalna egzekutiva, jer osnovna uloga predsednika Republike (čl. 111) i njegova ustavna ovlašćenja (čl. 112) jasno ukazuju na to da on, ipak, jeste deo političke egzekutive, a nije nekakva „četvrta“, „neutralna“ ili „moderatorna“ vlast, kako se u srpskoj ustavnoj teoriji, donekle i po inerciji, piše.

Iako je u odeljku 2. 3. rečeno da ne treba previše insistirati na raskoraku između norme i stvarnosti, on je očigledan kad je reč o ustavnoj definiciji parlamentarizma i njegovom funkcionisanju u političkoj stvarnosti. U praksi savremenih evropskih sistema vlasti, umesto ekvilibrijuma između egzekutive i legislative, već nekoliko decenija bi se pre moglo govoriti o faktičkoj i pravnoj inkluzivnosti različitih političkih aktera u procesu donošenja političkih i pravnih akata. Na pitanje ko je danas zakonodavac može se odgovoriti da su to ne samo vlada i poslanici, već i organizovano javno mnjenje, interesne grupe, ustavni sud, Evropski sud za ljudska prava. Rečju, svi oni koji učestvuju ili imaju uticaj na određivanje sadržaja budućih zakona¹⁹. Na pitanje ko određuje državnu politiku, nije moguće odgovoriti isključivo ustavnom definicijom iz čl. 123 Ustava Srbije: „Vlada utvrđuje i vodi politiku“.

U stvari, ponovo je reč o fenomenu „relativizacije“ podele vlasti ili njenog „redefinisanja“. Te promene u podeli vlasti u kojoj se pojavljuje mnogo više faktora od onih koje klasična ustavna teorija određuje kao nosioce državnih funkcija („vlasti“), ustavi prepoznaju tek u tragovima (npr. konstitucionalizacija političkih partija, priznavanje interpretativne funkcije ustavnog suda itd.) ili je uopšte ne prepoznaju. Tačnije, savremni ustavotvorci se još ne snalaze dovoljno u normativnom definisanju izmenjene političke stvarnosti na globalnom i na nacionalnom nivou.

Važno je u budućoj ustavnoj reformi u Srbiji, ne samo radi kvalitetnog definisanja sistema vlasti nego i ustavnog sistema uopšte, odrediti koje institucije treba da imaju ustavni rang, a koje ne. Treba, takođe, odrediti i njihovo adekvatno mesto u ustavnom sistemu. Na primer, najnoviji nacrt ustavnih amandmana o pravosuđu u Srbiji, koji predviđa Pravosudnu akademiju kao ustavnu kategoriju i definiše je kao uslov da bi lice bilo izabrano za sudiju, jasno pokazuje pred kojim dilemama se nalazi budući srpski ustavotvorac²⁰. Nažalost, fragmentizovani pristup ustavotvornom projektu ukazuje na to da je i dalje vrlo prisutno odsustvo strateškog i sistemskog poimanja ustavnog sistema.

¹⁹ Up. Pastor (bel. 5).

²⁰ V. Radni tekst ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa (bel. 9).

3. Opšta mesta u poimanju sistema vlasti u Republici Srbiji

3.1. Uzročno-posledična veza između načina izbora predsednika Republike i njegovih ovlašćenja

Uprošćeno posmatrano, dva su osnovna načina izbora predsednika republike – neposredan i posredan. Prvi je izbor od strane građana, a drugi od strane parlamenta ili posebno izabranog tela za taj zadatak. Načelno, neposredni izbor vodi predsedniku s jakim ovlašćenjima. Posredni izbor formira predsednika sa isključivo reprezentativnim ovlašćenjima. Usporedna rešenja znatno relativizuju ove tvrdnje.

Oba savremena srpska ustava predviđela su neposredan način izbora predsednika Republike. Ubrzo po donošenju Ustava Srbije iz 1990.²¹ preovladalo je stanovište da neposredan način izbora predsednika Republike nije u skladu sa prirodom parlamentarnog sistema, da je on preuzet kao jedan od konstitutivnih elemenata predsedničkog sistema. Tvrdilo se da je upravo ovakav način izbora doveo do nominalnog uspostavljanja polupredsedničkog ili mešovitog sistema. Taj sistem nije sasvim odgovarao francuskom modelu, jer srpski predsednik nije imao samostalnu i jaka ovlašćenja kao francuski, pogotovo ne ovlašćenje da imenuje predsednika Vlade. Ovo stanovište, izvedeno do krajnosti, vodilo je netačnom i preteranom zaključku o uzročno-posledičnoj vezi između neposrednog izbora predsednika Republike i autoritarnog poretka, odnosno lične vladavine²². Stoga je predlagano da opasnost od prejakog, čak omnipotentnog predsednika Republike bude otklonjena prelaskom na jednu od varijanti njegovog posrednog izbora. To je postalo opšte mesto, a bilo je netačno. Kao što pravi (američki) predsednički sistem ne počiva na neposrednim nego kvazi-neposrednim izborima, tako ni parlamentarni sistem nije vezan za posredne izbore. Kao što ni posredni izbori ne vode nužno slabom predsedniku republike, tako ni neposredni izbori nisu dovoljan uslov za uspostavljanje jakog predsednika²³.

Još jedan zaključak u vezi sa neposrednim izborom predsednika Republike postao je opšteprihvaćen, a vrlo je sporan. Neposredno izabrani predsednik uživa demokratski legitimitet, jednak po snazi ako ne i jači od onog skupštinskog. On je narodni predstavnik, ali pošto je samo jedan, za razliku od Skupštine koju čine 250 narodnih poslanika, njegov autoritet je veći, a sledstveno i uticaj koji ima u sistemu vlasti. *Demokratski legitimitet predsednika*, koji je jedan kao inokosni organ, *ima ozbiljan deficit koji nije svojstven legitimitetu Skupštine*. Predsednik jeste izabran od strane apsolutne većine (većine izašlih birača) i raspolaže snažnim demokratskim legitimitetom, ali nije pravi narodni predstavnik iz dva razloga. Samo je Skupština narodno predstavništvo s obzirom na to da je kolektivno telo i jedino ona može da ostvaruje predstavničku funkciju. Predsednik kao pojedinac ne može biti predstavnik svih građana. Ta rečenica bliska je upravo onim predsednicima koji su skloni demagogiji i drugim autoritarnim mehanizmima vladanja. Predsednik Republike je predstavnik onih koji su ga izabrali. Ostali su njegova opozicija i njih on ne predstavlja. Skupština je upravo narodno predstavništvo zato što se u njoj nalaze i predstavnici vlasti i predstavnici opozicije. Ako opozicije nema u Skupštini, teško

²¹ Ustav Srbije, *Sl. gl. RS* 1/90.

²² V. Petrov, Izbor predsednika Republike, u: V. Mihajlović (ur), *Ustavne promene u nas*, Kosovska Mitrovica 2004, ss. 15-177.

²³ U literaturi se navode primeri neposredno izabranog šefa države sa slabim ovlašćenjima u Sloveniji, Hrvatskoj, Bugarskoj, Irskoj itd. kao i posredno izabranog šefa države sa jakim ovlašćenjima u južnoafričkom Ustavu iz 1996. i Ustavu Namibije iz 1990. Up. Đ. de Vergotini, *Usporedno ustavno pravo*, Beograd 2015, s. 222.

da je može biti van nje. Opozicija koja nije organizovana i institucionalizovana je stihijska i spontana. Ona nije deo sistema, pa i nije opozicija u pravom smislu²⁴.

Dakle, *Narodna skupština je jedini državni organ koji predstavlja celinu, odnosno sve građane, ili bi tako trebalo da bude. Neposredno izabrani predsednik je to samo prividno.* Njegova predstavnička funkcija nije iste snage i kvaliteta kao ona koju (treba da) ostvaruje Skupština. Uostalom, Ustav Srbije iz 2006. i ne poverava mu ulogu državnog organa koji predstavlja narod, nego organa koji izražava državno jedinstvo (čl. 111). *Pitanje da li predsednik Republike može ostati predsednik političke partije ili partijski funkcioner uopšte se ne može postavljati sa stanovišta njegove uloge predstavnika svih građana nego sa stanovišta njegove uloge organa koji izražava državno jedinstvo.* Može li predsednik Republike koji je i predsednik političke partije, koja je deo, a ne celina, predstavljati državnu celinu, odnosno izražavati njeno jedinstvo?

U vezi s neposrednim izborom još jedan krajnje sporan stav, a može se oceniti kao dominantan u srpskoj ustavnopravnoj literaturi. Postoji nesklad između neposrednog izbora šefa države i njegovog demokratskog legitimiteta, s jedne strane, i malih ustavnih ovlašćenja, s druge. Taj nesklad, ističe većina autora, stvara napetost koju predsednik Republike, istovremeno i predsednik političke partije, rešava neustavnim širenjem svojih ovlašćenja ili bar igranjem na „tankoj žici“ neustavnosti²⁵. Drugim rečima, ovaj nesklad je glavni razlog „prezidencijalizacije“ srpskog parlamentarizma ili, u periodima kohabitacije, „kancelarizacije“ srpskog parlamentarizma. Najzad, to je, kaže se, glavni uzrok nestabilnosti i konfuzije sistema²⁶.

3.2. „Neutralni“ predsednik i njegova „moderatorna vlast“

Kad je reč o ustavnim ovlašćenjima predsednika Republike, opšte mesto je tvrdnja da su ona mala. Nema institucije premapotpisa, ali, i pored toga, predsednik gotovo da nema samostalna ovlašćenja. Sva ona ovlašćenja koja bi ga učinila politički aktivnom vlašću pretpostavljaju „saradnju“ sa nekim drugim organom ili subjektom. Tako, na primer, predsednik raspušta Skupštinu na obrazloženi predlog Vlade (ona druga vrsta raspuštanja, po sili Ustava, s obzirom na svoju obavezujuću snagu, nije ovlašćenje predsednika). On predlaže kandidata za predsednika Vlade, ali pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista, odnosno „dužan je da Narodnoj skupštini predloži onog kandidata za predsednika Vlade koji može da obezbedi izbor Vlade“ (čl. 18 st. 2 Zakona o predsedniku Republike iz 2007)²⁷. Predsednik postavlja i opoziva ukazom ambasadore, ali na predlog Vlade. U stvari, najjače njegovo ovlašćenje je komandovanje Vojskom u skladu sa zakonom. Zakon o Vojsci, međutim, predviđa da mnoga ovlašćenja u vezi sa komandovanjem i rukovođenjem vojskom predsednik Republike vrši na predlog ili uz pribavljeno mišljenje ministra odbrane (čl. 17)²⁸. Najzad, suspenzivni zakonodavni veto je

²⁴ V. Petrov, Ustav po meri predsednika ili predsednik po meri Ustava?, u: V. Petrov (ur), *Predsednik Republike i Ustav*, Beograd 2018, ss. 10-11.

²⁵ R. Marković, Moć i nemoć predsednika Republike Srbije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 3-4/2004, s. 354; M. Pavlović, Može li se oslabiti predsednik i ojačati parlamentarizam, u: M. Jovičić (ur), *Status i ovlašćenja predsednika Republike u ustavnim sistemima Jugoslavije, Srbije i Crne Gore*, Beograd 1997, s. 50; D. Simović, Institucionalne pretpostavke usklađivanja ustavnopravnog i realnog položaja predsednika Republike Srbije, *Nauka, bezbednost, policija*, 1/2013, s. 19.

²⁶ Jovanović (bel. 14), s. 100.

²⁷ Zakon o predsedniku Republike, *Sl. gl. RS* 111/07.

²⁸ Zakon o Vojsci, *Sl. gl. RS* 116/07, 88/09, 101/10 – dr. zakon, 10/15, 88/15 – odluka US i 36/18.

njegovo samostalno ovlašćenje, a nespretna ustavna formulacija („ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje“ – čl. 113 st. 2 Ustava) omogućava da se o zakonu ponovo i ne glasa u Skupštini, odnosno da se suspenzivni pretvori u apsolutni veto²⁹.

Ovo je jedan ugao posmatranja predsednikovih ovlašćenja. Ne može se reći da on nije primaran, jer osnovno je pravilo da se ovlašćenja predsednika taksativno navode i da su ustavna materija (ne mogu se proširivati niti menjati zakonom). Dakle, ustavna ovlašćenja predsednika su *numerus clausus*. Treba, međutim, ukazati na čl. 111 Ustava, koji glasi: „Predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije“. Ovaj član se tumači nekako odvojeno od ustavnih ovlašćenja iz čl. 112. To je, čini se, pogrešno. Čl. 111 Ustava određuje opštu ustavnu ulogu predsednika. Sva njegova ovlašćenja moraju se tumačiti u okvirima koje određuje taj član, a ti okviri nisu ni tesni ni kruti. Zašto se oni takvim čine? Zato što je još jedno opšte mesto da „izražavati državno jedinstvo“ znači personifikovati državu, bez ikakve aktivne političke uloge³⁰. To, u najbolju ruku, podrazumeva vršiti neutralnu moderatornu vlast. *Neutralna moderatorna vlast je obična fraza*³¹. *U ustavnom životu, ona ne znači ništa. Ne može politička vlast, a vlast predsednika Republike kog biraju građani kao nosioci suverenosti (čl. 2 Ustava) je upravo takva, biti neutralna. Pitanje je da li može, pošto nije neutralna, da bude moderatorna ili posrednička.* Prema tome, čak i da se uzme da je to vlast posredovanja ili moderiranja, ona ne može biti samo to. „Izražavati državno jedinstvo“ ne znači samo predstavljati državu „spolja i iznutra“ i vršiti vlast bez aktivnog političkog supstrata. Upravo suprotno, to znači oličavati suverenost države i državnu volju, učestvovati u njenom iskazivanju, biti faktor koji objedinjuje druge političke vlasti, ali ih, u izvesnom smislu, i natkriljuje. Od te vlasti veća je samo moć neposrednog suverena, odnosno građana i nju treba da kontroliše upravo vlast suverena (opoziv predsednika Republike od strane građana) ili bar ustavnosudska vlast, što nije slučaj sa Ustavom Srbije, gde je uloga Ustavnog suda svedena na konstataciju povrede Ustava od strane predsednika Republike, dok je sankcija u vidu razrešenja poverena, sasvim nelogično i neopravdano, Narodnoj skupštini (čl. 118 Ustava)³².

Dakle, čini se da ima dosta nekritičkog preuzimanja i usko doktrinarnog rezonovanja kad je reč kako o ulozi predsednika Republike da izražava državno jedinstvo tako i o njegovoj moderatornoj, neutralnoj vlasti. Teško da će se u srpskoj ustavnopravnoj literaturi naći neko ko se odriče ovog opšteg mesta, ali u pitanju je, pored inercije, i bojazan da bi onaj ko bi razvejavao

²⁹ To se u ustavnoj praksi desilo jedanput. Predsednik Nikolić je, u leto 2015. vratio Narodnoj skupštini Zakon o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti u svojini Srbije. Pošto je tadašnji predsednik Vlade Vučić izjavio da će povući zakonski predlog iz procedure, Narodna skupština je odlučila da se o ovom predlogu ne izjašnjava ponovo. Faktički, istina ne njegovom voljom, predsednikov suspenzivni pretvorio se u apsolutni veto. Up. V. Petrov/S. Orlović/D. Simović, Narodna skupština kao pion u rukama premijera, www.srpskipravnickiklub.rs/narodna-skupstina-kao-pion-u-rukama-premijera, očitavanje: 05. 10. 2018.

³⁰ „On, pre svega nije nosilac nijedne državne vlasti, nego samo izražava državno jedinstvo Republike Srbije“ (čl. 111 Ustava). On je, dakle, simbol. On nije vlast. Ustav od njega traži da izražava državno jedinstvo – političko, nacionalno i teritorijalno. Dakle, on bi morao da bude nadstranačka, nadnacionalna i nadregionalna ličnost.“ R. Marković, *Sa ustavne osmatračnice*, Beograd 2017, ss. 272-273.

³¹ Ovo stanovište je prilično usamljeno i, mora se priznati, kontroverzno. Najbolji poznavalac mešovitih sistema u Srbiji, D. Simović u svojim radovima insistira na moderatornoj i neutralnoj vlasti predsednika Republike. To čini i u svom najnovijem objavljenom radu. Up. D. Simović, Kako do neutralne moderatorne vlasti predsednika Republike, u: V. Petrov (ur), *Predsednik Republike i Ustav*, Beograd 2018, ss. 29-42.

³² Petrov (bel. 22), s. 10.

ovu zabludu o ulozi predsednika Republike bio optužen za kvazi-naučno opravdavanje svemoćnog predsednika. Ta bojazan je samo refleks duboko ukorenjenog nerazumevanja da ustavna ravnoteža nije podela vlasti tako da su sve nedovoljno jake jedna naspram druge, već je to ravnoteža između jakih vlasti i institucija koje je više. *Za ustavnu ravnotežu, više od neutralnog predsednika neophodni su jak predsednik, operativna Vlada i reprezentativni parlament koji uzajamno saraduju. Njih sve treba da kontroliše, pa donekle i njihovo delovanje usmerava, Ustavni sud čija se reč čuje i poštuje.*

Opšte mesto o neutralnoj moderatornoj vlasti predsednika Republike reklo bi se da je dodatni izvor nesporazuma kod odgovora na pitanje da li predsednik kao „predstavnik svih građana“ može biti i predsednik političke stranke. Ako predsednik Republike vrši moderatornu vlast, on ne može, ističe se, biti predsednik političke stranke. Treba još jedanput naglasiti da moderatorna vlast, ako je uopšte o njoj realno govoriti, ne može biti neutralna, jer je politička. Nema političke vlasti, koja je neutralna. U krajnjoj liniji, čak ni sudska vlast koja nije politička, ili bar to ne bi smela da bude, ne može biti neutralna. Ona može i treba da bude nezavisna i samostalna, a sudije nezavisne i nepristrasne. Kaže se, nadalje, da predsednik Republike mora podneti ostavku na mesto predsednika političke stranke. U suprotnom, on ne može biti predstavnik svih građana. Ta tvrdnja je postala opšte mesto i vrlo je nezahvalno, u srpskim naučnim krugovima, osporiti je, jer onaj ko bi to učinio bio bi „optužen“ da podržava ideju o onipotentnom predsedniku. Kako predsednik političke stranke na funkciji predsednika Republike može biti neutralan? Pravo pitanje je kako predsednik Republike, naročito kad je neposredno izabran, uopšte može biti neutralan. Potom, kako predsednik može biti predsednik političke stranke i istovremeno biti predstavnik svih građana? Pravo pitanje je da li predsednik treba da bude predstavnik svih građana i da li je to uopšte moguće. Najzad, kako porediti predstavnički karakter predsednika Republike i Narodne skupštine? Pravo je pitanje zašto se predsednik Republike uopšte smatra predstavničkim organom poput Narodne skupštine. On po Ustavu Srbije, kao što je već kazano, izražava državno jedinstvo, a suverenost građana putem predstavničke demokratije ostvaruje se u Narodnoj skupštini. *Tvrdnja da je predsednik Republike predstavnik svih građana i predstavnički organ demokratskog legitimiteta poput skupštinskog još jedno je opšte mesto, koje više pothranjuje ideju o (omni)potentnom predsedniku nego što je opovrgava.* Ako se i pretpostavi da je stranački neaktivan predsednik Republike predstavnik svih građana, on nikako ne može biti neutralan. Izvorište njegovog autoriteta nalazi se u volji suverena, odnosno građana – nosilaca suverenosti, dakle, u političkoj volji. Da bi bio neutralan, on bi od te volje morao nekako da bude „zaštićen“, tačnije, od nje distanciran. Ideja B. Konstana, političkog mislioca XVIII veka, o četvrtoj, neutralnoj vlasti u rukama naslednog monarha upravo je proistekla iz težnje da se nađe „vlast“ koja nije aktivno „politička“. Pogrešno je, međutim, iz te ideje, nastale u doba rađanja predstavničke demokratije, izvlačiti tezu o neutralnom neposredno izabranom šefu države koji vrši moderatornu vlast.

Dakle, treba napustiti ideju o neutralnoj vlasti neposredno ili posredno izabranog predsednika republike, ne samo u Srbiji, nego uopšte³³. Njoj je mesto u udžbenicima, a ne u ustavnoj normi i

³³ Želar upozorava da je i uloga francuskog predsednika Republike promenjena, naročito posle ustavne reforme kojom je skraćen njegov mandat na pet godina. „U epohi u kojoj informacije lete munjevitom brzinom, u kojoj društvene mreže dobijaju sve više na značaju, bili su potrebni trenutni odgovori, usklađeni sa predsedničkom politikom, na sva pitanja koja se u datom momentu postavljaju. Samo je predsednik Republike mogao da obavlja takvu funkciju (...). U takvoj novoj situaciji u kojoj se predsednik Republike ne pojavljuje više kao arbitar, postavljen iznad stranaka otelovljujući nacionalnu nezavisnost, određeni broj pravnih poteškoća se nije mogao

u ustavnom životu. Predsednik republike mora da bude manje ili više aktivna politička vlast. Kad se to prihvati bez licemerja i iluzija, a to je neophodno u državama poput Srbije u kojima ustavne institucije još uvek „traže“ adekvatno mesto i ulogu u ustavnom poretku, biće moguće posvetiti se pravim pitanjima ustavne demokratije i ustavnog inženjeringa. Kako da vlast šefa države bude aktivna, ali ograničena? Kako da više vlasti budu aktivne, ali da uzajamno sarađuju, ne narušavajući elementarne zahteve podele vlasti? Najzad, kako do ustavne ravnoteže između takvih vlasti u kojoj danas, čak ni ustavnosudska vlast ne može, koliko god se pokušavalo, da pobegne od komponente kvazi-političkog u svojoj prirodi?

4. Zaključak

Srpska ustavnopravna nauka od 90-tih godina prošlog veka nije uspevala da se odbrani od uticaja političke publicistike. Takođe, ona obiluje opštim mestima, stavovima i zaključcima do kojih je došla klasična teorija, ali i onim koja su proizvod intelektualne inercije ili političke namere. Među takvim opštim mestima su i ona koja se vezuju za uzročno-posledičnu vezu između načina izbora predsednika Republike i njegovih ovlašćenja. Dugo se tvrdilo da je neposredni izbor predsednika jedan od glavnih razloga njegovih snažnih ovlašćenja i uopšte njegove moći, gotovo omnipotentnosti. U poslednjih nekoliko godina, nešto drugo je postalo opšte mesto. To je tvrdnja o neusklađenosti načina izbora predsednika i njegovih ovlašćenja. Predsednik je neposredno izabran od strane građana i raspolaže snažnim demokratskim legitimitetom, a ovlašćenja su mu slaba, praktično reprezentativnog karaktera. Na ovu tvrdnju nadovezuje se još jedno opšte mesto – „suvereno“ tumačenje da „izražavati državno jedinstvo“ znači imati politički pasivnu ulogu. Piše se o neutralnoj vlasti predsednika Republike, koji jedino može biti arbitar i moderator u odnosu između dve aktivne vlasti – skupštinske i vladine. Još se ističe da je predsednik Republik predstavnik svih građana i da je njegov demokratski legitimitet ravan skupštinskom, ako ne i veći. Pošto je on predstavnik (svih) građana, on ne može istovremeno vršiti funkciju predsednika Republike i predsednika političke stranke. Reč je, tvrdi velika većina, o najtežoj povredi Ustava (čl. 115 Ustava o inkompatibilitetu funkcije predsednika sa drugim javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima). U stvari, tačno je da predsednik Republike treba da odstupa sa mesta predsednika političke stranke zbog njegove uloge da izražava državno jedinstvo, a ne zbog njegove stroge ustavne dužnosti iz čl. 115 Ustava. Drugim rečima, u pitanju je stvar ustavne kulture i dobrog ustavnog običaja, kog treba izgraditi, a ne samog slova Ustava.

U svakom slučaju, nije se lako osloboditi starih navika. To važi i za opšta mesta, koja su u ovom radu podvrgnuta preispitivanju i umerenoj kritici. Nisu sva prevaziđena i netačna, ali poimanje sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji zaslužuje svežiji i, unekoliko, kreativniji pristup, bar iz dva razloga. Prvo, konstitucionalizam je cilj kojem i dalje treba težiti, ali dinamična stvarnost XXI veka zahteva preispitivanje, teorijsko i normativno prilagođavanje podele vlasti novim prilikama. Drugo, ustavnopravna doktrina, koliko god po prirodi stvari bila sekundarni „igrač“ u

izbeći (...). Opisano stanje proističe i iz činjenice što Francuska pripada Evropskoj uniji. Veliki broj odluka se sada donosi u Strazburu ili Briselu, i samim tim šef države preuzima odgovornost u ime Francuske na evropskim sastancima na vrhu. Uzimajući u obzir gore navedeno, proističe dvosmislenost predsedničkog položaja koji se može uporediti sa statusom slepog miša, čas ptica, čas slepi miš. (...) *Ali istini za volju, uloga predsednika je promenjena i on je izgubio svoju auru kojom je inicijalno zračio, pretvorivši se u vojnika pešaka koji neprekidno mora da se bori u prvim borbenim redovima*” (kurziv, V. P). P. Gélard, *Neprirodna pitanja o budućnosti ustavne koncepcije V francuske republike*, u: O. Nikolić/V. Petrov (ur), *Uvod u pravo Francuske*, Beograd 2013, ss. 12-13.

procesu kreiranja javnih politika i konkretnih ustavnih rešenja, mora se nametnuti više nego do sada. Neki od stavova i zaključaka sadržanih u ovom radu pokušaj su da se ide u pravcu ostvarenja upravo tih nastojanja.

On Some Common Places in the Understanding of the System of Government in General and in the Republic of Serbia

Summary

The author deals with some common places in the understanding of the system of government. He divides them in two groups: (1) those related to all the systems of government based on the principle of the separation of powers; (2) those specific to the system of the Republic of Serbia. He writes about: a) the need of theoretical rethinking and constitutional redefining the principle of separation of powers, which is not a classic trichotomy anymore; b) the relativism of doctrinal classification of systems of government (presidentialism – parliamentarism; presidentialism – parliamentarism – semi-presidentialism or mixed system), c) the gap between constitutional norm and constitutional reality and d) the evaluative transformation of modern parliamentarism from the ideal equilibrium of political powers to the inclusiveness of different political actors in the process of bringing political and legal decisions.

The author criticizes the tendency in Serbian constitutional law science, started from 1990's, which has blurred the difference between the law and the politics in understanding the institutions and mechanisms of the system of government. He accents that there is no causal connection between the direct election of the President of Republic and his omnipotence. On the other hand, the constitutional competences of the Serbian President are not so weak as some authors say interpreting the constitutional phrase „the President of the Republic shall express state unity“. According to the author, the most controversial spot is the statement about the President of the Republic as a representative of the citizens who functions as a neutral power which arbitrates between the National Assembly and the Government. This statement, which prevails in constitutional law literature especially in Serbia, is rather false and should be abandoned. The President of the Republic must be politically active in a constitutional manner. The point is to find a constitutional balance between a politically active President, an operative Government and a representative Parliament, on the one hand, and to strengthen the constitutional culture, on the other hand.