

Vladimir Mikić*

Normativna analiza položaja predsednika Republike i forme prećutne prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod

2. Analiza šire ustavne definicije položaja predsednika Republike

2.1. *Predsednik republike nema središnju ulogu u ustavno-političkom sistemu Republike Srbije*

2.2. *Promene položaja predsednika po Ustavu Republike Srbije u odnosu na Ustav iz 1990.*

3. Oblici faktičke prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji

3.1. *Predsednik Republike kao de facto nosilac zakonodavnih inicijativa i inicijativa za promenu Ustava*

3.2. *Promovisanje neosnovane teze o predsedniku Republike kao vrhovnom zapovedniku oružanih snaga*

3.3. *Ignorisanje ustavnog naloga o ograničenju mandata predsednika republike*

4. Zaključak

1. Uvod

Od dana njegovog usvajanja, pre više od 11 godina, Ustav Republike Srbije (URS; Ustav)¹ nije pretrpeo nijednu izmenu. Ipak, u toku trajanja njegove primene zabeležena su dva razdoblja osetnog snaženja političke pozicije predsednika republike (predsednik), naročito u odnosu prema drugim ključnim ustavnim činiocima, poput Vlade Republike Srbije (Vlada) i Narodne skupštine Republike Srbije (Narodna skupština).

Jačanje položaja predsednika ostvarivano je i ostvaruje se i dalje *uprkos* namerama autora Ustava, koji su, kreiranjem polupredsedničkog ustavnog modela, predsedniku dodelili ulogu orijentisanu ka spoljnom predstavljanju Republike Srbije i pokušaju moderiranja rada drugih institucija kako bi ustavni sistem neometano funkcionisao. Još od 1990. i tadašnjeg Ustava Republike Srbije (Ustav iz 1990),² iza predsednika stoji politički kapital neposrednog demokratskog legitimiteta koji, ako ga 250 članova Narodne skupštine imaju (što je delimično

* Autor je doktor pravnih nauka i stručni saradnik Univerziteta u Beogradu.

¹ *Sl. gl. RS 98/06.*

² *Sl. gl. RS 01/90.*

upitno, zbog posledica primene proporcionalnog izbornog sistema), svakako nema Vlada, kao nosilac izvedenog i uslovno prenetog političkog legitimiteta. Ovo, ipak, ne može da bude izgovor niti opravdanje za tendenciju pozicioniranja predsednika na centralno mesto u ustavno-političkom sistemu.

Protivustavno širenje ovlašćenja predsednika *faktičke* je prirode i ostvarivano je u situacijama koje su *politički* pogodovala ovakvom razvoju prilika. Reč je o periodu od 2008. do 2012. (nakon prestanka potrebe za „kohabitacijom“ između Vlade i predsednika, koja je trajala od 2004. do 2008), pa – ponovo – od 2017. (konstituisanjem vlada koje su u skladu sa političko-stranačkim pozicijama predsednika) do danas. Ovakav razvoj događaja za rezultat ima suptilno razgrađivanje ovlašćenja drugih ustavnih institucija u zemlji (a posebno Narodne skupštine i Vlade) i – posledično – njihovog opšteg uticaja. Samim tim biva ugroženo temeljno ustavno načelo podele vlasti, a na posredan način, i ustavnosti, zakonitosti, pa i vladavine prava. Na žalost, ta tendencija praćena je sa zešnjom još od prvih dana Republike Srbije, što znači da je prezidencijalizacija ustavnog života pretnja koja postoji (i povremeno se ostvaruje) gotovo tri decenije u kontinuitetu, odnosno, od uvođenja političkog pluralizma (više stranačja) i nominalnog demokratskog uređenja.

U ustavnom uređenju Republike Srbije ne postoji nijedna odredba koja bi predstavljala okvir za prenos ovlašćenja zakonodavnog organa na predsednika, kao ni na Vladu. Ovo gotovo da predstavlja anomaliju na evropskom području ustavnog prava (ustavni akti velikog broja država u Evropi propisuje mogućnost privremenog prenosa zakonodavnih ovlašćenja na izvršnu vlast, i to samo, privremeno, u toku trajanja neredovnih ustavnih stanja).³ Uzevši u obzir ovu činjenicu, može se zaključiti da je ustavno načelo podele vlasti (i međusobne saradnje između organa triju grana vlasti) *kogentne* prirode, odnosno, da ne postoji način prenosa ovlašćenja parlamenta ili Vlade (pravo zakonodavne inicijative i druga njihova važna ovlašćenja pobrojana u ovom radu) na predsednika koji bi bio usklađen sa duhom i slovom Ustava. Drugim rečima, nema prostora ni za *prećutan* oblik delegacije ovog tipa, jer ustavne institucije nisu fizička lica, koja u svom privatnopravnom kapacitetu, mogu da, primenom principa dispoziviteta iz područja građanskopravnog odnosa, *dogovore* drugačiji raspored prava i obaveza od onog koji je predviđen pravnim propisom.

U radu je izvršena analiza položaja predsednika prema URS i izvedeno poređenje modela uvedenog 2006. sa onim koji je bio na snazi tokom 16 godina važenja prethodnog ustavnog poretka. Ispituju se i obrasci prema kojima se ostvaruje *faktička* nadmoć predsednika nad ostalim

³ Mogućnost prenosa zakonodavnih ovlašćenja parlamenta na Vladu predviđen je sledećim aktima (i njihovim relevantnim odredbama): Ustav Andore (čl. 59), Ustav Francuske (čl. 38 st. 1), Ustav Hrvatske (čl. 88 st. 1), Ustav Italije (čl. 77 st. 1), Ustav Moldavije (čl. 106 st. 1, u skladu sa amandmanom iz 2000), Osnovni zakon Nemačke (čl. 80 st. 1), Ustav Portugala (čl. 161 t. „d“), Temeljni zakon San Marina (čl. 3 st. 13 i čl. 3bis st. 5), Ustav Švajcarske (čl. 171), Instrument vladavine (jedan od ustavnih dokumenata na snazi u Švedskoj) (poglavlje 8 čl. 3 st. 1) i Ustav Španije (čl. 82 st. 1). S druge strane, predsednik se, kao titular prenetih zakonodavnih ovlašćenja javlja u ustavnim aktima: Belorusije (čl. 101 st. 1), Estonije (čl. 109 st. 1), Grčke (čl. 44 st. 1), Islanda (čl. 28 st. 1) i San Marina (čl. 3 st. 4). Ustavni dokument Turske, u skladu sa elementarnim načelima skupštinskog sistema vlasti (koji je, pored Švajcarske, na snazi samo još u toj evropskoj zemlji), predviđa apsolutno načelo zabrane prenosa zakonodavnih ovlašćenja parlamenta, jer, po rečima čl. 7 tog akta, „zakonodavnu vlast turske nacije vrši Turska velika nacionalna skupština“, te da „ova vlast ne može da bude prenetna“. Konačno, postoje i rešenja prema kojima je šef države (predsednik ili monarh) ovlašćen da na Vladu prenese svoja ustavna ovlašćenja: čl. 46 st. 2 Ustava Andore, čl. 66 st. 1 Saveznog ustavnog zakona Austrije, čl. 18 Ustava Danske i čl. 63 st. 1 t. „b“ i čl. 63 st. 3 Ustava Češke.

ustavnim institucijama. U njih se na prvom mestu ubraja preduzimanje inicijativa na planu usvajanja zakona (bez ustavnog ovlašćenja) i najavljivanje revizije ustava (uz veoma skromno ustavno ovlašćenje na planu inicijative, ali, naravno, bez ikakvog prerogativa na planu ostvarivanja same revizije). Predsednik je, od usvajanja URS, neosnovano predstavljan kao vrhovni zapovednik Vojske Srbije, što predstavlja naročito opasan primer postavljanja njegove funkcije na najviši položaj u okviru ustavnog sistema. Najzad, u toku važenja URS zabeležen je primer njegove teške povrede od strane predsednika na planu vremenskog ograničenja trajanja njegovog obavljanja dužnosti (mandata).

2. Analiza šire ustavne definicije položaja predsednika Republike

Da bi bili uočeni neki od elemenata faktičke prezidencijalizacije, potrebno je ispitati sadržinu URS, a potom je i uporediti sa Ustavom iz 1990. Rezultat upotrebe ovih metoda čine dva nalaza: (a) tekst relevantnih odredaba URS i raspored njegove strukture ne vode zaključku da je predsednik centralna ustavno-politička institucija; (b) u istorijskoj perspektivi, položaj predsednika još je slabiji u odnosu na rešenja iz ranijeg ustavnog modela.

2.1. Predsednik republike nema središnju ulogu u ustavno-političkom sistemu Republike Srbije

Na osnovu čitanja sadržine relevantnih odredaba URS i poruka koje čitaocu upućuje njegova struktura, ne može se reći da taj dokument pruža osnov za tumačenje prema kojoj je predsednik središnja politička institucija u Republici Srbiji. Naime, hronološki posmatrano, u URS je, kao prva pobrojana institucija u okviru celine koja nosi naziv „Uređenje vlasti“, navedena Narodna skupština, *pre* izvršnih (i drugih) organa vlasti i institucija.⁴ Naredne jedinice u okviru iste celine posvećene su: predsedniku, Vladi, javnoj upravi, ombudsmanu, oružanim snagama i pravosuđu.⁵ Uz to, u odredbama URS koje nisu posvećene propisivanju ovlašćenja Narodne skupštine ili predsednika, ove dve institucije navedene se u osam slučajeva u istoj rečenici, regulisanjem pet zasebnih ustavnih instituta. Ti su instituti: ograničenje ovlašćenja zaštitnika građana u odnosu prema određenim ustavnim institucijama,⁶ postupak izbora članova Ustavnog suda,⁷ odluka o proglašenju vanrednog stanja,⁸ odluka o proglašenju ratnog stanja⁹ i pokretanje postupka promene Ustava.¹⁰ U svakom od ovih slučajeva, bez izuzetka, pre predsednika navedena je institucija Narodne skupštine.

I sadržina relevantnih normi URS vodi zaključku kojim se određuje da predsednik ima ustavnopolitičku ulogu koja je ravnopravna u odnosu na zakonodavni organ, ako ne i sekundarna (barem po određenim elementima ustavne materije). U URS se izrekom kaže da je Narodna

⁴ Peti deo URS, čl. 98-110.

⁵ Respektivno: „Predsednik Republike“ (čl. 111-121), „Vlada“ (čl. 122-135), „Državna uprava“ (čl. 136-137), „Zaštitnik građana“ (čl. 138), „Vojska Srbije“ (čl. 139-141), „Sudovi“ (čl. 142-152), „Visoki savet sudstva“ (čl. 153-155) i „Javno tužilaštvo“ (čl. 156-165).

⁶ Čl. 138 st. 2 URS.

⁷ Čl. 172 st. 1 i 3 URS.

⁸ Čl. 200 st. 5 i 6 URS.

⁹ Čl. 201 st. 2 i 4 URS.

¹⁰ Čl. 203 st. 1 URS (istini za volju, u ovoj se odredbi ne navodi imenom Narodna skupština, već jedna trećina njenih članova).

skupština „najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti“. Istina, predsednik se ne može smatrati „predstavničkim telom“, već, eventualno, državnom funkcijom koja, *inter alia*, predstavlja (sve) građane, ali, ako se izuzmu predstavnički organi lokalne samouprave, jedina druga institucija koja bi mogla da konkuriše Narodnoj skupštini na planu visokog predstavničkog legitimiteta jeste predsednik. Ustavopisac taj eventualni pokušaj „odmeravanja“ legitimiteta unapred proglašava bezuspešnim i – prečutno – nedopuštenim. Reč je, inače, o *novoj* formulaciji, koja nije bila sadržana u Ustavu iz 1990.¹¹ Uz to, iz URS izostavljena je formulacija prema kojoj je predsednik „odgovoran građanima Republike Srbije“.¹²

Kao što je u istoj normi navedeno, parlament je eksplicitno proglašen nosiocem i ustavotvorne vlasti. Važno je istaći da je reč o *jedinoj* odredbi takve sadržine u URS, iako i druge važne institucije (predsednik i Vlada) učestvuju u postupku (celovite ili delimične) ustavne revizije.¹³ Istina, ove institucije nemaju pravo donošenja konačne odluke u ustavotvornom postupku (što je i logično),¹⁴ ali se mogu smatrati ustavotvornim činiocima, kao podnosioci inicijative za ustavnu reviziju. Ipak, za razliku od Narodne skupštine, ni predsednik ni Vlada nisu proglašeni nosiocima ustavotvorne vlasti.

Predsednik, naravno, ima izvesnih ovlašćenja u odnosu prema Narodnoj skupštini, Vladi i drugim organima vlasti u Republici. On, prema URS, raspisuje parlamentarne izbore (čl. 101 st. 1 i čl. 109 st. 6) pa i raspušta Narodnu skupštinu – doduše, samo, „na obrazloženi predlog Vlade“ (čl. 109 st. 1), ali i proglašava usvojene zakone (čl. 113 st. 1 URS). Predsednik ne samo da ima (tek) pravo suspenzivnog veta (vraćanje zakona Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje), već se osporeni zakon u Narodnoj skupštini ponovo usvaja *apsolutnom* (dakle, ne kvalifikovanom) većinom glasova (čl. 113 st. 1 i 2 URS). Najzad, za nosioca izvršne vlasti izričito je proglašena Vlada (ne i predsednik).¹⁵ Ipak, prema više jasno formulisanih odredaba URS, uloga predsednika u ustavnom sistemu Republike Srbije protokolarno-simboličnog je karaktera. On „izražava državno jedinstvo“, „predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu“, prima akreditivna pisma stranih diplomata i, na predlog Vlade, imenuje i opoziva ambasadore u inostranstvu, te daje pomilovanja i odlikovanja.¹⁶

Prema tekstu odredbe čl. 112 st. 1 t. 3 URS, predsednik „predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista“ (nepotrebno ponavljanje ove odredbe, u gotovo istovetnom obliku, javlja se u čl. 127 st. 1 URS; inače, norma je *ad verbum* preuzeta iz čl. 83 t. 1 Ustava iz 1990), a Narodna skupština Vladu bira apsolutnom većinom članova (čl. 127 st. 4 URS). Ipak, odredbom čl. 18 st. 2 Zakona o predsedniku, postavljena su izvesna ograničenja vršenju ovog ovlašćenja predsednika. Pošto je „dužan da Narodnoj skupštini predloži onog kandidata za predsednika Vlade koji može da obezbedi izbor Vlade“, predsednik nema slobodu da poslanicima predloži *bilo kojeg* kandidata. Poštovanje

¹¹ R. Marković, *Ustav Republike Srbije od 2006*, Beograd 2006, s. 29.

¹² Čl. 88 st. 1 Ustava iz 1990.

¹³ Prema čl. 203 st. 1 URS, pored trećine članova Narodne skupštine, predlog za promenu URS mogu da podnesu još i „predsednik republike, Vlada i najmanje 150.000 birača“.

¹⁴ Uostalom, ovo opredeljenje autora URS potvrđeno je i prvom među odredbama posvećenim ovlašćenjima Narodne skupštine, prema kojim ovaj organ „donosi i menja Ustav“ (čl. 99 st. 1 t. 1).

¹⁵ „Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji“ (čl. 122 URS).

¹⁶ Respektivno: čl. 111 URS i čl. 112 st. 1 t. 1, 6, 5 i 7. Ovlašćenje predsednika da „izražava jedinstvo Republike Srbije“ preuzeto je i odredbom čl. 1 Zakona o predsedniku.

racionalne pretpostavke za funkcionalan rad (buduće) Vlade predstavlja uslov vršenja ustavnog ovlašćenja predsednika da neko lice nominuje za predsednika Vlade (premijer).

Za razliku od brojnih rešenja prisutnih u ustavnim uređenjima evropskih država, osnov za razrešenje predsednika Republike Srbije relativno je „širok“, čime se pruža veća (iz perspektive skorije ustavne istorije Srbije – tek hipotetička) mogućnost pokretanja postupka njegovog opoziva. Naime, predsednik se razrešava „zbog povrede Ustava“¹⁷ (o čemu odlučuje Ustavni sud), i to glasovima najmanje dve trećine članova Narodne skupštine (čl. 118 st. 1 URS), a ne zbog osnova koji su često preciznije definisani u ustavnom prostoru Evrope, poput: veleizdaje,¹⁸ izdaje,¹⁹ izvršenja krivičnog dela²⁰ (koje može da bude i kvalifikovano kao „teško“,²¹ „ozbiljno“,²² ili umišljajno²³). Kao potporni argument za zaključak o (prilično) ograničenom pravnom okviru za tretiranje predsedničke funkcije kao vodeće može koristiti i jednostavno, jezičko tumačenje odredbe čl. 3 Zakona o predsedniku, u skladu sa kojom se ustavne nadležnosti predsednika mogu „razraditi zakonom ili drugim propisom samo ako to Ustav izričito dopušta ili ako nalaže njihova priroda“. Nikakva uporediva odredba nije sadržana u zakonodavstvu koje za predmet ima uređenje sastava, rada i nadležnosti Vlade,²⁴ odnosno – što je sasvim logično – Narodne skupštine.²⁵ S obzirom na činjenicu da predsednik nema ovlašćenja koja bi od njega mogla tvoriti centralni autoritet među ustavnim institucijama, nije najjasnije zbog čega se ustavopisac opredelio za njegov neposredan izbor od strane građana (čl. 114 st. 1), umesto adekvatnijeg rešenja, koje bi se sastojalo u odabiru modela parlamentarnog izbora šefa države.

2.2. Promene položaja predsednika po Ustavu Republike Srbije u odnosu na Ustav iz 1990.

Rešenja sadržana u Ustavu iz 1990. predviđala su snažniju ustavnu poziciju predsednika u odnosu na druge institucije, pa time i istaknutiji položaj te funkcije u poređenju sa slikom koju na tom planu tvori URS. To je vidljivo iz odredaba Ustava iz 1990. koje bi se mogle smatrati *politički* važnim u oblasti određivanja ovlašćenja predsednika.²⁶

Pre svega, predsedniku su odredbama URS bitno sužena ovlašćenja u odnosu prema kategoriji neredovnih okolnosti (ratno i vanredno stanje). Naime, predsednik je, prema aktuelnom rešenju, ovlašćen samo – u slučaju da Narodna skupština ne može da se sastane – skupa (prema rečima URS: „zajedno“) sa predsednikom Narodne skupštine i premijerom utvrđuje „mere odstupanja

¹⁷ Ovo rešenje preuzeto je iz čl. 88 st. 2 Ustava iz 1990, u kojem je kao osnov za pokretanje postupka predsednika od strane Narodne skupštine navedena ocena predstavničkog organa „da je predsednik Republike prekršio Ustav“.

¹⁸ Ovaj se osnov pojavljuje u šest ustavnih akata u Evropi: čl. 49 st. 1 Ustava Grčke, čl. 90 st. 1 Ustava Italije, čl. 44 st. 1 t. „c“ Ustava Kipra, čl. 95 st. 1 Ustava Rumunije, čl. 105 st. 3 Ustava Turske i čl. 65 st. 2 Ustava Češke.

¹⁹ V. čl. 88 st. 2 Ustava Belorusije, čl. 57 st. 1 Ustava Jermenije, čl. 108 Ustava Slovačke, čl. 93 st. 1 Ustava Ruske Federacije, čl. 111 st. 3 Ustava Ukrajine i čl. 113 Ustava Finske.

²⁰ V. čl. 81 st. 3 Ustava Moldavije, čl. 145 st. 1 Ustava Poljske, čl. 111 st. 1 Ustava Ukrajine.

²¹ V. čl. 107 st. 1 Ustava Azerbejdžana, čl. 88 st. 2 Ustava Belorusije, čl. 57 st. 1 Ustava Jermenije.

²² V. čl. 90 st. 2 Ustava Albanije.

²³ V. čl. 13 st. 2 Ustava Mađarske.

²⁴ Zakon o Vladi, *Sl. gl. RS* 55/05, 71/05 - ispr., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - odluka US, 72/12, 7/14 - odluka US i 44/14.

²⁵ Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. gl. RS* 9/10.

²⁶ Predsedniku se odredbama URS „sužava krug funkcija koje je imao prema Ustavu Republike Srbije od 1990“, čime je ova „ustavna institucija učinjena (...) još impotentnijom nego što je bila“. Marković (bel. 11), s. 37.

od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava“ (čl. 201 st. 4 URS). Za razliku od važećeg rešenja, po Ustavu iz 1990. predsednik je, „po svojoj inicijativi ili na predlog Vlade“, bio ovlašćen da „za vreme ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti, donosi akte o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, s tim što je dužan da ih podnese na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane“ (čl. 83 t. „g“). U istom dokumentu izričito je bilo navedeno i ta da se ovakvim aktima predsednika (usvojenim tokom trajanja ratnog stanja) mogu „ograničiti pojedine slobode i prava čoveka i građanina i izmeniti organizacija, sastav i ovlašćenja Vlade i ministarstava, sudova i javnih tužilaštava“ (reč je o produžetku iste odredbe Ustava iz 1990). Uz to, predsednik je ranije bio ovlašćen da, na predlog Vlade, proglasi vanredno stanje „i donosi akte za preduzimanje mera koje takve okolnosti iziskuju“ (čl. 83 t. „h“ Ustava iz 1990). Verovatno usled činjenice da su njegovi autori (kao i deo javnosti u Republici Srbiji) bili vođeni iskustvom upitne ustavne zasnovanosti činjenice da je *vršilac dužnosti* predsednika uveo vanredno stanje na teritoriji Republike Srbije tokom jednog dela 2003, URS ne poznaje nikakav uporediv mehanizam konsolidacije državne vlasti u predsedničkim rukama u vreme trajanja ovog tipa neredovnih okolnosti. Posledično, ovlašćenje za proglašenje vanrednog stanja premešteno je u redove narodnih poslanika, odnosno – predato je Narodnoj skupštini (čl. 200 st. 1 URS).

Odredbama URS na posredan je način oslabljen legitimitet predsednika i, istovremeno, pojednostavljena procedura za njegovo razrešenje. Istina, predsednik se „i dalje“ bira neposredno (čl. 114 st. 1 URS zadržava rešenje iz čl. 86 st. 1 Ustava iz 1990) i to na mandat od pet godina (čl. 86 st. 2 Ustava iz 1990. i čl. 116 st. 1 URS). Ali, još 2004, dakle dve godine pre usvajanja URS, usvojen je Zakon o izboru predsednika Republike,²⁷ kako bi – nakon tri neuspešna ciklusa predsedničkih izbora – bio ukinut zakonski zahtev za odzivom od najmanje 50 posto upisanih birača kao osnov za uspešno održavanje izbora za predsednika.²⁸ Pošto, na osnovu ćutanja URS na ovu temu, pitanje minimalnog broja birača koji učestvuju na izborima za predsednika predstavlja zakonsku materiju, dovoljno je navesti da je prema važećem zakonodavnom okviru, za predsednika izabran „kandidat koji je dobio većinu glasova birača koji su glasali“.²⁹ Drugim rečima, za razliku od modela koji je bio na snazi od 1990. do 2004, danas predsednika može da izabere (bitno) manji broj birača. S druge strane, za razliku od rešenja iz čl. 88 st. 3 Ustava iz 1990, prema kojem su o opozivu predsednika odlučivali birači (i to tako što „za opoziv glasa većina od ukupnog broja birača“), prema modelu iz URS građani (birači) nemaju *nikakvog* udela u proceduri opoziva predsednika. URS ne poznaje ni „kaznenu“ odredbu iz čl. 88 st. 4 Ustava iz 1990, prema kojoj je Narodna skupština bivala *ex constitutione* raspuštena u slučaju da građani ne opozovu predsednika na plebiscitu koji bi za temu imao njegovu odgovornost. Kada je reč o odnosu predsednika prema Vladi, iz URS je izostavljena odredba čl. 85 Ustava iz 1990, u skladu sa kojom je on bio ovlašćen da od Vlade zatraži da mu budu izneti stavovi „o pojedinim pitanjima iz njene nadležnosti“. Naime, u URS su sadržana samo *jednostavna* rešenja prema

²⁷ *Sl. gl. RS* 18/04.

²⁸ Ovo je hronologija predsedničkih izbora u Srbiji: Na prvim višestranačkim izborima bila su čak 32 kandidata, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/ovo-je-hronologija-predsednickih-izbora-u-srbiji-na-prvim-visestranackim-izborima/nkbjv7q>, očitavanje: 01. 08. 2018. Republika Srbija efektivno nije imala predsednika Republike više od godinu i po dana, od decembra 2002. (istekom mandata predsednika Milana Milutinovića [1997-2002]) do jula 2004, kada je na dužnost stupio predsednik Boris Tadić. U naznačenom periodu održana su (čak) tri ciklusa izbora za predsednika, od kojih je svaki bio neuspešan usled ispodpolovičnog odziva birača, bilo u prvom, bilo u drugom krugu izbora.

²⁹ Čl. 18 st. 1 Zakona o izboru predsednika Republike, *Sl. gl. RS* 111/2007 i 104/2009 - dr. zakon.

kojima je za svoj rad Vlada odgovorna Narodnoj skupštini (čl. 124), a ministri – predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini (čl. 125 st. 3).

To što od 2006. biračko telo više nije konačni arbitar u postupku donošenja odluke o daljoj političkoj sudbini predsednika (pre održavanja redovnih izbora za tu funkciju) – čak i bez uzimanja u obzir činjenice da je Ustav iz 1990. propisao bitno teži način *razrešenja* predsednika u odnosu na njegov izbor – govori o tome da je prećutna namera ustavopisca bila zasnovana na želji (potrebi) da se predsednički izbori, pre svega, uspešno okončaju (izborom „bilo kog“ kandidata), ali – verovatno ne manje bitno – i da predsednikov položaj bude u institucionalno – sistemskom smislu ponešto oslabljen. Autor ovih redova veruje u pretpostavku da je takvom slabljenju doprinela relativna nezainteresovanost biračkog tela da omogući uspešan izbor predsednika u intervalu koji su karakterisali neuspešni predsednički izbori (2002. – 2003).

Postoje, istina, i rešenja kojima je uloga predsednika *osnažena* tekstem URS. Tako, predsednik raspisuje izbore za Narodnu skupštinu, što predstavlja odstupanje od modela predviđenog Ustavom iz 1990, prema kojem je parlamentarne izbore raspisivao predsednik Narodne skupštine.³⁰ Isto tako, predsednik je dobio izvesna nova ovlašćenja, što predstavlja posledicu promenjenog državnog statusa Republike Srbije,³¹ odnosno, činjenice da je izlaskom Crne Gore iz Državne zajednice Srbija i Crna Gora, prestao da postoji i poslednji trag (post)jugoslovenske federalne državne strukture, kojoj je Republika Srbija pripadala od samih svojih početaka. S druge strane, odredbom čl. 120 st. 2 URS („Predsednik Narodne skupštine može da zamenjuje predsednika Republike najduže tri meseca“) sužen je prostor za eventualnu upotrebu sredstva marginalizacije funkcije predsednika, koje je u političkom životu Republike Srbije bilo rado praktikovano u periodu od 2000. do 2004. (najviše naporima Vlade).

Za razliku od URS, koji proglašava da se predsednički *veto* može nadglasati samo *apsolutnom većinom* članova Narodne skupštine,³² ranijim ustavnim rešenjem bilo je predviđeno tek to da je predsednik „dužan da proglasi ponovo izglasani zakon“, bez navođenja kojom je većinom on usvojen u ponovljenom pokušaju.³³ Pored toga, Zakonom o predsedniku pravo veta predsednika dodatno je suženo uvođenjem dva ograničenja. Njime je, naime, u čl. 12 st. 1, predviđeno da predsednik ovaj svoj prerogativ vrši (samo) „ako smatra da zakon nije saglasan sa Ustavom ili da je u suprotnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava ili da pri donošenju zakona nije poštovana procedura koja je propisana za donošenje zakona ili da zakon ne uređuje neku oblast na odgovarajući način“. Akt kojim Narodnoj skupštini vraća zakon na ponovno odlučivanje sadrži i „pismeno obrazloženje“ (reč je o istoj odredbi). Uz to, predsednik „ne može Narodnoj skupštini vratiti na ponovno odlučivanje zakon o kome su se građani izjasnili na referendumu pre njegovog donošenja i zakon koji su građani potvrdili na referendumu“ (čl. 12 st. 2 Zakona o predsedniku).

Najzad, postoje i primeri normi kojima se odražava *kontinuitet* na planu pozicije predsednika. Tako, njegova funkcija izražavanja državnog jedinstva i predstavljanja Republike Srbije „nasleđena“ je iz čl. 9 st. 2 Ustava iz 1990. Isto tako, upadljiva je sličnost između rešenja dva poređena ustavna akta na planu ovlašćenja predsednika da, na osnovu Vladinog predloga,

³⁰ Čl. 78 st. 3 Ustava iz 1990.

³¹ Marković (bel. 11), s. 34.

³² „Ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, zakon se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika“ (čl. 113 st. 2 URS).

³³ Čl. 84 st. 2 Ustava iz 1990.

raspusti Narodnu skupštinu.³⁴ I struktura URS, kad je reč o navođenju sastava, načina izbora, ovlašćenja i odgovornosti javnih vlasti, u dobroj je meri preuzeta iz prethodno važećeg ustavnog akta.³⁵ Primera na ovom planu ima dosta, pogotovo jer su jezička rešenja URS – generalno posmatrano – u znatnoj meri sledila sadržinu normi Ustava iz 1990.

3. Oblici faktičke prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji

Ustavni sistem Republike Srbije sledi, *de iure (de constitutione)*, uvreženo pravilo liberalno-demokratskog konstitucionalizma u skladu sa kojim je javna vlast podeljena na tri posebne grane, uz izričitu zabranu njene uzurpacije u korist neke od njih. Prema odredbi čl. 2 st. 2 URS, „nijedan državni organ (..) ne može (..) uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana“. U logiku ove odredbe treba učitati potrebu ustavopisca da *bilo kojem* organu javne vlasti bude onemogućeno prisvajanje nadležnosti drugih organa. Pored načela zabrane uzurpiranja suverene vlasti građana, koja predstavlja suštinu ove odredbe (naslov čl. 2 glasi: „Nosioći suverenosti“), po sredi je i manifestacija volje autora URS da „najavi“ princip podele vlasti (uključujući i mehanizam uzajamne kontrole koju u svojim međusobnim odnosima vrše sve tri grane vlasti), stipulisan u čl. 4 st. 1 i 2 istog dokumenta.³⁶

Ipak, lako je moguće ustanoviti da se u novijoj ustavno-političkoj prošlosti (i sadašnjosti) Republike Srbije javljaju upadljivi oblici mešanja predsednika u ovlašćenja drugih organa vlasti. Za potrebe ovog rada, konstatovano je postojanje tri posebna oblika takvog ponašanja šefa države. Predsednik „preskače“ Vladu (i Narodnu skupštinu) kao nosilac značajnog prerogativa iniciranja strateškog zakonodavstva u državi i „neistinito“ se predstavlja kao vrhovni zapovednik oružanih snaga. Uz to, u toku primene URS uočen je i jedan (preduzet, ali neuspešan) pokušaj ignorisanja ustavnog načela ograničenja mandata predsednika.

3.1. Predsednik Republike kao *de facto* nosilac zakonodavnih inicijativa i inicijativa za promenu Ustava

U Republici Srbiji, primarni predlagač zakona (i drugih opštih akata) je Vlada. Pored toga što predlaže zakone, Vlada je jedina ustavna institucija koja, kada nije njihov predlagač, daje mišljenje o predlozima ovih propisa.³⁷ Za analizu položaja predsednika važno je podsetiti da on nije uključen u (dosta širok) krug nosilaca prava na zakonodavnu inicijativu, jer, po rečima čl. 107 st. 1 i 2 URS, „pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata“ imaju: članovi Narodne skupštine, Vlada, predstavnički organ autonomne pokrajine, birači (30 hiljada njih), pa i – u okviru svojih respektivnih nadležnosti – ombudsman (Zaštitnik građana) i centralna banka (Narodna banka Srbije). Uz to, predsednik nije ubrojan ni u krug subjekata koji su Ustavom

³⁴ „Predsednik Republike, na obrazložen predlog Vlade, može odlučiti da se Narodna skupština raspusti“ (čl. 89 st. 1 Ustava iz 1990); „Predsednik Republike može, na obrazloženi predlog Vlade, raspustiti Narodnu skupštinu“ (čl. 109 st. 1 URS).

³⁵ U delu V. Ustava iz 1990. („Republički organi“), na prvom je mestu navedena Narodna skupština (čl. 73-82), nakon čega slede „Predsednik Republike“ (čl. 83-89), „Vlada“ (čl. 90-94) i „Sudovi i javna tužilaštva“ (čl. 95-106), pa (tek potom) „Narodna banka“ (čl. 107).

³⁶ Po rečima čl. 4 st. 1 URS, „uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“, dok naredna ustavna odredba (čl. 4 st. 2) veli da je odnos navedenih grana zasnovan „na ravnoteži i međusobnoj kontroli“.

³⁷ Čl. 123 t. 4 URS.

ovlašćeni na raspisivanje referenduma. Taj prerogativ, naime, imaju Narodna skupština i 100 hiljada birača.³⁸

U skladu sa navedenim, a u duhu potrebe za formiranjem političkog sistema u kojem predsednik neće uživati centralnu poziciju, autori URS su za ovlašćenog nosioca političkih inicijativa u Republici Srbiji izričito proglasili Vladu (a ne predsednika), jer ona „utvrđuje i vodi politiku“ (čl. 123 t. 1) i ovaj svoj prerogativ ostvaruje izvršavanjem zakona i drugih opštih akata koje usvoji Narodna skupština (čl. 123 t. 2). Razume se, utvrđivanje i vođenje politike države (naročito na unutrašnjem planu) nezamislivo je u odsustvu prava na kreiranje odgovarajućih zakonskih i drugih regulatornih okvira. Na ovom planu saradnju ostvaruju Vlada i Narodna skupština (kao institucije čiji politički impuls potiče iz istih političkih partija, odnosno partijskih koalicija) i, u sistemu kakav je osmišljen u „ustavnom momentu“ koji se 2006. dogodio u Republici Srbiji, uloga predsednika zadržava se na granicama protokolarnih ovlašćenja. Njegovo aktivnije učešće na ovom planu „zaklonilo“ je ustavnu poziciju Vlade (a posebno premijera) i njena ovlašćenja, ali i kompromitovalo tu važnu instituciju u njenom odnosu prema zakonodavnom organu.

U stvarnom životu URS je duboko uvrežena potpuno suprotno praksa. Faktički nosilac najznačajnijih zakonskih inicijativa nije Vlada, već predsednik. Ovo je posebno primetno u periodima od 2008. do 2012. i od 2017. do danas. Predsednik je, tako, najavljivao ukidanje Zakona o privremenom uređivanju načina smanjenja penzija,³⁹ povećanje plata ili dnevnica pripadnicima Vojske Srbije⁴⁰ (što predstavlja materiju Zakona o Vojsci Srbije),⁴¹ izmenu Zakona o akcizama,⁴² usvajanje Zakona o uređenju sudova⁴³ i najavljivanju njegove okvirne sadržine,⁴⁴ te Zakon o finansiranju političkih stranaka.⁴⁵

³⁸ Čl. 108 st. 1 URS.

³⁹ Zanimljivo da je ova vest objavljena (i) na službenoj Internet stranici jednog od ministarstava u Vladi Republike Srbije: Predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić najavio povećanje penzija za najstarije građane Srbije, dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/predsednik-republike-srbije-aleksandar-vucic-najavio-povecanje-penzija-za-najstarije-gradjane-srbije.html>, očitavanje: 10. 08. 2018. (vest od 25. 05. 2018). Prema drugom izvoru, reči predsednika glasile su: „ukidamo zakon o smanjenju penzija“: Već 10. novembra stiže više novca penzionerima: Vučić najavio ukidanje Zakona o smanjenju penzija u narednih mesec i po dana, dostupno na: <http://www.telegraf.rs/vesti/ekonomija/2985759-vec-10-novembra-stize-vise-novca-penzionerima-vucic-najavio-ukidanje-zakona-o-smanjenju-penzija-u-narednih-mesec-i-po-dana>, očitavanje: 12. 08. 2018. (vest od 24. 08. 2018). Zakon je usvojen 2014, *Sl. gl. RS* 116/14 i 99/16.

⁴⁰ Prema: Vučić nije „vrhovni komandant oružanih snaga“, dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/vucic-nije-vrhovni-komandant-oruzanih-snaga/>, očitavanje: 10. 08. 2018.

⁴¹ *Sl. gl. RS* 116/07, 88/09, 101/10 - dr. zakon, 10/15, 88/15 - odluka US i 36/18. Glava VIII ovog akta (čl. 81-95) nosi naslov: „Plate i druga novčana primanja vojnih lica“.

⁴² *Sl. gl. RS* 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05 - dr. zakon, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10, 43/11, 101/11, 6/12 - usklađeni din. izn, 43/12 - odluka, 76/12 - odluka, 93/12, 119/12, 8/13 - usklađeni din. izn, 47/13, 4/14 - usklađeni din. izn, 68/14 - dr. zakon, 142/14, 4/15 - usklađeni din. izn, 5/15 - usklađeni din. izn, 55/15, 103/15, 5/16 - usklađeni din. izn, 108/16, 7/17 - usklađeni din. izn, 18/18 - usklađeni din. izn. i 30/18. „Najavljujući izmene Zakona o akcizama, predsednik Srbije Boris Tadić juče je FoNetu izjavio da je Vlada sačinila analizu koja je pokazala da bi u roku od četiri godine, zbog usvajanja amandmana koji se odnosi na akcize za cigarete, država bila na gubitku“: Tadić: Koalicije sa tajkunima opasne, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/tadic-koalicije-sa-tajkunima-opasne/6kt9srm>, očitavanje: 12. 08. 2018. (vest od: 02. 02. 2009).

⁴³ *Sl. gl. RS* 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - dr. zakon, 78/11 - dr. zakon, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 - dr. zakon, 13/16, 108/16 i 113/17.

Predsednik je, isto tako, veoma često *najavljivao* promenu Ustava (a ne pokretanje postupka njegove revizije, na šta je – za razliku od pitanja zakonodavne inicijative – ipak, ovlašćen).⁴⁶ To je činjeno u svrhu najave: veće decentralizacije ili regionalizacije države (2009),⁴⁷ smanjenja broja članova Narodne skupštine, (2008. i 2011),⁴⁸ promene načina izbora predsednika (2015),⁴⁹ te promene ustavnog statusa Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija (2015, 2016, 2017. i 2018).⁵⁰ Kako je ispravno primećeno u komentaru jednog od pobrojanih primera, ne radi se o *predlogu*, već o *inicijativi* za promenu Ustava,⁵¹ dakle, nezvaničnoj „najavi“ promene Ustava. Nije jasno zbog čega nijedan predsednik, u više od jedanaest godina važenja URS nije pokrenuo zvaničan postupak za njegovu promenu, ali kontinuirano najavljuvanje (u nekim slučajevima gotovo „izvesne“) ustavne revizije sa položaja predsednika za funkciju ima, *inter alia*, nametanje slike o šefu države kao ključnom akteru u jednom od najvažnijih političkih i pravnih procesa u Republici Srbiji, što ustavna revizija svakako jeste, uprkos tome što je njegoova uloga na tom planu srazmerno mala.⁵² Nije, stoga, čudno, što se u pojedinim medijima u Republici Srbiji može pronaći naslov koji (okvirno) glasi „Predsednik menja Ustav“ (*sic*).⁵³

⁴⁴ Tadić: Neophodna reforma pravosuđa, dostupno na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=10&dd=29&nav_category=11&nav_id=326007, očitavanje: 12. 08. 2018. (vest od 29. 10. 2008).

⁴⁵ Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Sl. gl. RS* 72/03, 75/03 - ispravka, 97/08 i 60/09 - odluka US (ovaj Zakon prestao je da važi usvajanjem Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, *Sl. gl. RS* 43/11 i 123/14). Tadić najavio izmene Ustava, dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/85274>, očitavanje: 13. 08. 2018. (vest od 02. 05. 2009).

⁴⁶ V. gore pod 2.1, s. 3.

⁴⁷ Stranke bi morale da se odreknu moći, dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/stranke-bi-morale-da-se-odreknu-moci/>, očitavanje: 13. 08. 2018.

⁴⁸ Tadić najavio (bel. 45), Branitelji i reformatori, dostupno na: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=972617>, očitavanje: 13. 08. 2018.

⁴⁹ Menja Ustav - Nikolić bi da ga umesto građana bira Skupština, dostupno na: www.blic.rs/vesti/politika/menja-ustav-nikolic-bi-da-ga-umesto-gradana-bira-skupstina/zjsc2kr, očitavanje: 13. 08. 2018. (vest od 08. 01. 2015).

⁵⁰ Šta Vučić menja u Ustavu: Ostaje li Kosovo deo Srbije, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sta-vucic-menja-u-ustavu-ostaje-li-kosovo-deo-srbije/27013958.html>, očitavanje: 13. 08. 2018. (vest od 13. 05. 2015); Vučić: Imaćemo većinu za promenu Ustava, ali za to je potreban opšti konsenzus, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-imaemo-vecinu-za-promenu-ustava-ali-za-to-je-potreban-opsti-konsenzus/exbnq9f>, očitavanje: 13. 08. 2018. (vest od 19. 05. 2016); Vučić: Promene Ustava samo ako imamo široki konsenzus; opozicija nikada neće pobediti na izborima, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-promene-ustava-samo-ako-imamo-siroki-konsenzus-opozicija-nikada-nee-pobediti/rsb2nfg>, očitavanje: 13. 08. 2018. (vest od 18. 08. 2017); Vučić: Referendum o Kosovu jedna od opcija, dostupno na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=06&dd=01&nav_category=640&nav_id=1399234, očitavanje: 13. 08. 2018 (vest od 01. 06. 2018).

⁵¹ Reč je o komentaru Vesne Rakić-Vodinić: Promena ustava, dostupno na: <https://pescanik.net/promena-ustava/>, očitavanje: 13. 08. 2018.

⁵² V. pod 2.1, s. 3.

⁵³ Primera radi: Teška vremena za Srbiju, Vučić menja Ustav: Evo šta to znači... a da je dobro, nije! (video), dostupno na: <http://www.vestinet.rs/tema-dana/teska-vremena-za-srbiju-vucic-menja-ustav-evo-sta-to-znaci-a-da-je-dobro-nije-video>, očitavanje: 14. 08. 2018. (vest od 04. 06. 2017); Otkriveno zbog čega Vučić menja Ustav!?, dostupno na: <http://www.intermagazin.rs/otkriveno-zbog-cega-vucic-menja-ustav/>, očitavanje: 14. 08. 2018. (vest od 06. 06. 2017); Vučić menja ustav da bi Kosovo poklonio Albancima?, dostupno na: <https://srbin.info/2017/06/02/vucic-menja-ustav-da-bi-kosovo-poklonio-albancima/>, očitavanje: 14. 08. 2018. (vest od 02. 06. 2017).

3.2. Promovisanje neosnovane teze o predsedniku Republike kao vrhovnom zapovedniku oružanih snaga

Po okončanim izborima za predsednika iz 2017, brojni uticajni mediji,⁵⁴ kao i nosioci važnih političkih funkcija,⁵⁵ kako bi opisali položaj predsednika u odnosu prema oružanim snagama Republike Srbije (Vojsci Srbije) počeli su da se učestalo služe sintagmom „vrhovni zapovednik“. Ovoj tendenciji doprinos je vlastitim izjavama dao i sâm predsednik.⁵⁶ Ipak, reč je o sintagmi koja neverodostojno opisuje status šefa države u odnosu prema vojsci i njenim zapovednicima. Upotrebom prideva „vrhovni“ na suptilan način javnosti se upućuje poruka protivustavne sadržine, prema kojoj predsednik ima (neku, bilo kakvu) superiornu funkciju u ustavnom uređenju (koje, zapravo) nema.

Da je postojala namera da se suprematija predsednika prema drugim institucijama vlasti ili snagama bezbednosti u državi ispolji u pravnim okvirima, ona bi bila vidljiva iz teksta URS ili odgovarajućih zakona. Ustavopisac se uzdržao da instituciji predsednika poveri ulogu „vrhovnog zapovednika“, iako je tadašnji (2006) nosilac funkcije predsednika sebi dodeljivao takvu titulu⁵⁷

⁵⁴ U objavljenoj vesti stoji: “predsednik Vučić je polaganjem zakletve postao i vrhovni komandant oružanih snaga Srbije - u skladu sa zakonom postavljače, unapređivače ili će razrešavati oficire Vojske Srbije“: Koja su zaista ovlašćenja predsednika Srbije, dostupno na: https://www.b92.net/info/-vesti/index.php?yyyy=2017&mm=06&dd=01&nav_category=206&nav_id=1266915, očitavanje: 05. 08. 2018. (vest od 01. 06. 2017). Dalje, reči „vrhovni komandant Republike Srbije“ pomenute su i u veoma tiražnoj štampi: On čuva nebo iznad Srbije - Vučić postavio Žarkovića za komandanta RV i PVO, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/on-cuva-nebo-iznad-srbije-vucic-postavio-zarkovica-za-komandanta-rv-i-pvo/cyxzbqd>, očitavanje: 05. 08. 2018. (vest od 05. 06. 2018) i Izveštaj vrhovnom komandantu o stanju u vojsci - Vučić: Ne očekujemo da nas iko napadne, ali nikome nećemo dozvoliti da ponižava Srbiju!, dostupno na: <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/2950439/izvestaj-vrhovnom-komandantu-vucicu-danas-referisu-o-stanju-u-vojsci-srbije>, očitavanje: 05. 08. 2018. (vest od 01. 12. 2017), kao i na Internet stranici Radio-televizije Srbije: Vučić: Početkom 2019. imaćemo najsnažniju armiju u regionu, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3165734/vucic-obisao-internat-vojne-gimnazije.html>, očitavanje: 05. 08. 2018. (vest od 10. 06. 2018).

⁵⁵ Prema rečima ministra odbrane, predsednik je „vrhovni zapovednik Vojske Srbije“, odnosno „vrhovni komandant“: Saznajemo - Vlada Srbije donela odluku o kontrameri Hrvatskoj zbog Vulina, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/saznajemo-vlada-srbije-donela-odluku-o-kontrameri-hrvatskoj-zbog-vulina/6vgwjhp>, očitavanje: 05. 08. 2018. (vest od 26. 04. 2018) i: Vulin: Dok je Vučić vrhovni komandant vojske, a ja ministar odbrane, Srbija neće biti član NATO, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/vulin-dok-je-vucic-vrhovni-komandant-vojske-a-ja-ministar-odbrane-srbija-nece-bit/4j2yfrl>, očitavanje: 05. 08. 2018. (vest od 12. 08. 2017). Ista formulacija korišćena je u zvaničnom saopštenju Ministarstva odbrane, izdatom 18. 07. 2018. (prema: Šef države, partije i vrhovni komandant, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1521673>, očitavanje: 05. 08. 2018).

⁵⁶ [Vučić za N1: Ja sam vrhovni komandant, ne Vulin](http://rs.n1info.com/Comment/StandardComment/506298/1), dostupno na: <http://rs.n1info.com/Comment/StandardComment/506298/1>, očitavanje: 05. 08. 2018. (vest od 30. 06. 2017); „Vučić: Komandant oružanih snaga sam ja (...)“, <https://rs-lat.sputniknews.com/politika/201706301111756205-Vucic-komandant-Hrvatska/>, očitavanje: 05. 08. 2018 (vest od 30. 06. 2017).

⁵⁷ Nekoliko meseci pre usvajanja URS, objavljena je vest sledeće sadržine: „Predsednik Srbije Boris Tadić izjavio je večeras da neće biti dvojnog komandovanja Vojskom Srbije sve dok on obavlja funkciju predsednika države. Tadić je rekao novinarima u Bačkom Petrovcu da „predsednik Srbije rukovodi vojskom i ima ulogu vrhovnog komandanta (...)“: Predsednik Srbije je vrhovni komandant, dostupno na: <https://www.dw.com/sr/predsednik-srbije-je-vrhovni-komandant/a-2659525>, očitavanje: 06. 08. 2018. (vest od 04. 08. 2006).

(a sa tom praksom nastavio je i njegov naslednik na ovoj ustavnoj funkciji),⁵⁸ a to su – pogrešno – i u toku narednih godina činili i određeni mediji.⁵⁹

Pored toga što „postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije“, predsednik, u skladu sa zakonom, „komanduje Vojskom“ (čl. 112 st. 2 URS; prema tekstu Ustava iz 1990, predsednik „rukovodi oružanim snagama u miru i ratu i narodnim otporom u ratu“, te „naređuje opštu i delimičnu mobilizaciju“ i „organizuje pripreme za odbranu u skladu sa zakonom“).⁶⁰ Ipak, u okviru šeste celine petog dela Ustava (čl. 139-141), posvećene Vojsci Srbije, nije navedena niti jedna druga ustavna institucija. Ustavopiscu je bilo dovoljno da pobroji funkcije oružanih snaga,⁶¹ istakne kako se one nalaze „pod demokratskom i civilnom kontrolom“⁶² i kako je njihov rad predmet posebnog zakona.⁶³ U isto vreme, on je u čl. 99 st. 1 propisao da *Narodna skupština* „usvaja strategiju odbrane“ (t. 9) i, pored toga, „odlučuje o ratu i miru“ (t. 5). Uz to, u skladu sa Zakonom o predsedniku (čl. 24 st. 4), svoje „nadležnosti u oblasti odbrane“ predsednik ostvaruje donošenjem pojedinačnih pravnih akata (odluke, pravila, naredaba, naređenja i drugi pravni akti). Jedina dodatna spona predsednika i oružanih snaga (Vojske Srbije) – obezbeđivanje ličnosti predsednika – propisana je istim zakonskim aktom.⁶⁴ Konačno, prema Zakonu o vojsci Srbije (ZVS), predsednik (ili ministar odbrane, na osnovu ovlašćenja predsednika) „može odlučiti da Vojska Srbije nadležnom državnom organu, odnosno organizaciji, organu autonomnih pokrajina i organu jedinica lokalne samouprave, na njihov zahtev, pruži pomoć radi zaštite života i bezbednosti ljudi i imovine, zaštite životne sredine ili iz drugih razloga utvrđenih zakonom“.⁶⁵

U odnosima sa Vojskom Srbije ništa manje istaknutu ulogu (u poređenju sa predsednikom) ima ministar odbrane. On je zadužen za organizaciju i unutrašnje uređenje Vojske Srbije (istina, „u skladu sa osnovama organizacije koje utvrđuje predsednik Republike“) i utvrđuje „vrste i specijalnosti rodova i službi Vojske Srbije“,⁶⁶ a na njegov predlog Vlada donosi „načela“ na

⁵⁸ „Ponosan sam što sam vrhovni komandant ovakve vojske“, reči su koje je (tadašnji) predsednik izjavio 2015, dostupno na: <https://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/487076/Ponosan-sam-sto-sam-vrhovni-komandant-ovakve-vojske>, očitavanje: 07. 08. 2018. (vest od 21. 04. 2015).

⁵⁹ Radio Slobodna Evropa preneo je: „Sukob na relaciji načelnik Generalštaba Vojske Srbije Zdravko Ponoš-ministar odbrane Dragan Šutanovac rešice predsednik Srbije i vrhovni komandant oružanih snaga Boris Tadić“: Da li će Ponoš biti smenjen?, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/1364084.html>, očitavanje: 06. 08. 2018. (vest od 26. 12. 2008). Istu grešku pravili su i drugi mediji: Tadić mora da izabere, Šutanovac ili Ponoš, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/tema-dana/tadic-mora-da-izabere-sutanovac-ili-ponos/tyfyth7>, očitavanje: 06. 08. 2018. (vest od 25. 12. 2008); Vučić i Nikolić u klinču zbog vojske - prva javna svađa predsednika i premijera Srbije, dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-i-nikolic-u-klincu-zbog-vojske-prva-javna-svada-predsednika-i-premijera-srbije/1vqvfs4>, očitavanje: 06. 08. 2018. (vest od 29. 11. 2016); Tadić: Vojska ključni činilac politike mira, dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/123313/Drustvo/Tadic-Vojska-kljucni-cinilac-politike-mira>, očitavanje: 06. 08. 2018. (vest od 11. 02. 2010); Vrhovni komandant: Vojska Srbije snažan i odlučan garant nacionalnih interesa, dostupno na: <https://www.srbijadanas.com/clanak/vrhovni-komandant-vojska-snazan-i-odlucan-garant-nacionalnih-interesa-12-09-2015>, očitavanje: 07. 08. 2018. (vest od 12. 09. 2015).

⁶⁰ Čl. 83 t. e Ustava iz 1990.

⁶¹ Čl. 139-140 URS.

⁶² Čl. 141 URS.

⁶³ Čl. 142 URS.

⁶⁴ Čl. 8 i čl. 42 URS.

⁶⁵ Čl. 2 st. 2 ZVS.

⁶⁶ Čl. 4 st. 4 ZVS.

planu unutrašnjeg uređenja i sistematizacije u Vojsci Srbije.⁶⁷ Ministar odbrane dostavlja predsedniku predlog „rodova i službi Vojske Srbije“ (koji ih potom određuje).⁶⁸ Nadležnosti predsednika i ministra odbrane uređene su odredbama ZVS⁶⁹ na takav način da se stvara utisak kako je ideja njihovog autora bilo uvođenje pravog „sistema kočnica i ravnoteža“ između dva pola izvršne vlasti u zemlji (člana Vlade s jedne strane i predsednika s druge). Primer predstavlja rešenje prema kojem predsednik „komanduje“, a ministar odbrane „rukovodi“ Vojskom Srbije,⁷⁰ ali takvom zaključku vodi čitanje i brojnih drugih odredaba ZVS.

Eventualno pomoćno sredstvo za tumačenje prema kojem se predsednik može smatrati vrhovnim zapovednikom zasniva se na delu teksta zakletve koju on polaže prilikom stupanja na dužnost. Naime, prvi „zadatak“ koji, shodno tekstu odnosne ustavne odredbe, predsednik ima je posvećivanje svih njegovih snaga „očuvanju suverenosti i celine teritorije Republike Srbije“; ovo obavezivanje prethodi dužnosti šefa države da se stara o „ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava i sloboda, poštovanju i odbrani Ustava i zakona“, te „očuvanju mira i blagostanja svih građana“ (čl. 114 st. 3). Ipak, takvo bi tumačenje bilo zavodljivo. Ne postoji nijedan razlog da se kao nosilac „demokratske i civilne kontrole“, koja je nad Vojskom Srbije predviđena sažetom odredbom čl. 141 URS, ekskluzivno proglasi predsednik, a ne Narodna skupština. Ovom zaključku vodi i činjenica da je autor Ustava *propustio* (može se pretpostaviti – svesno) da izričito proglasi da Vojska Srbije ima *vrhovnog zapovednika*, kao što je postupila ubedljiva većina ustavopisaca u Evropi, bilo da tu funkciju dodeli predsedniku (republike)⁷¹ ili monarhu.⁷² Najzad, kapacitet za ostvarivanje kontrole Narodne skupštine nad drugim ustavnim institucijama prepoznat je u odredbama kojima je njoj poveren nadzor nad vršenjem poslova Vlade, Narodne banke Srbije, Državne revizorske institucije i republičkog javnog tužioca.⁷³ S druge strane, nijedna ustavna institucija ne snosi, ni po jednoj ustavnoj odredbi, odgovornost prema predsedniku.

3.3. Ignorisanje ustavnog naloga o ograničenju mandata predsednika republike

Zahvaljujući jasnom jezičkom izboru iz čl. 116 st. 3 URS, ne postoji nikakva dilema da isto lice ne može da vrši funkciju predsednika više od dva puta.⁷⁴ Ovo pravilo potvrđeno je i odredbom čl. 10 st. 1 Zakona o predsedniku Republike.⁷⁵ Ovakvo ograničenje služi kao veoma značajno

⁶⁷ Čl. 3 st. 4 i st. 5 ZVS.

⁶⁸ Čl. 4 st. 3 ZVS.

⁶⁹ V. čl. 17 i čl. 18 ZVS.

⁷⁰ Čl. 17 t. 1 i čl. 18 t. 1 ZVS. Da predsednik „u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom Srbije“ jasno stoji i u čl. 11 st. 1 Zakona o odbrani, *Sl. gl. RS* 116/07, 88/09, 88/09 - dr. zakon, 104/09 - dr. zakon, 10/15 i 36/18.

⁷¹ Takav je slučaj u ustavima: Azerbejdžana (čl. 9 st. 3), Albanije (čl. 168 st. 2), Austrije (čl. 80 st. 1), Belorusije (čl. 84 t. 28), Bosne i Hercegovine (čl. V st. 6 t. a), Bugarske (čl. 100 st. 1), Gruzije (čl. 69 st. 2), Grčke (čl. 45), Estonije (čl. 78 t. 16 i čl. 127 st. 1), Irske (čl. 13 st. 4), Italije (čl. 87 st. 9), Jermenije (čl. 55 t. 12), Letonije (čl. 42), Litvanije (čl. 140 st. 2), Mađarske (čl. 9 st. 2), Makedonije (čl. 79), Moldavije (čl. 87 st. 1), Poljske (čl. 134 st. 1), Portugala (čl. 134 t. a), Rumunije (čl. 92 st. 1), Ruske Federacije (čl. 87 st. 1), Slovačke (čl. 102 st. 1 t. k), Slovenije (čl. 102), Turske (čl. 117 st. 1), Ukrajine (čl. 106 st. 1 t. 17), Finske (čl. 128 st. 1), Francuske (čl. 15), Hrvatske (čl. 99 st. 1 i čl. 100 st. 1), Crne Gore (čl. 95 t. 2), Češke (čl. 63 st. 1 t. c).

⁷² Čl. 167 st. 1 t. 2 Ustava Belgije, čl. 37 st. 6 Ustava Luksemburga, čl. 25 st. 1 Ustava Norveške i čl. 62 t. h Ustava Španije.

⁷³ Respektivno: čl. 124, čl. 95 st. 1, čl. 96 st. 1 URS i čl. 160 st. 1-2 URS.

⁷⁴ „Niko ne može više od dva puta da bude biran za predsednika Republike“.

⁷⁵ *Sl. gl. RS* 111/07.

sredstvo u naporima za konstitucionalizaciju ustavnog poretka i potiskivanje mogućnosti lične vladavine, koju je lakše ostvariti uzurpacijom ovlašćenja u korist inokosne ustavne institucije nego nekog kolegijalnog organa javne vlasti. Ipak, ovaj je ustavni nalog beskrupulozno povređen u maju 2012, kada su, pored redovnih parlamentarnih, pokrajinskih i lokalnih izbora, održani i *prevremeni* izbori za predsednika. Tadašnji nosilac funkcije predsednika objavio je svoju kandidaturu istog dana kada je, podnošenjem ostavke na dužnost, „skratio“ vlastiti mandat. Ovaj svoj potez tadašnji predsednik cinično je predstavio kao „konkretan dokaz“ da se on „ne drži predsedničke fotelje“.⁷⁶

Ustavnopravni problem sa ovim činom predstavljala je činjenica da je u tom trenutku funkciju predsednika već osam godina (od jula 2004. do maja 2012) obavljalo isto lice, koje je tom prilikom (u proleće 2012) najavilo kandidaturu za još jedan mandat. Da je bio ponovo izabran i da mu je novi mandat bio okončan nakon isteka punih pet godina, predsednik bi se na istoj funkciji našao 13 godina u kontinuitetu, uprkos Ustavu iz 1990. i URS koji su („svaki za sebe“) sprečavali mogućnost da bilo ko vrši navedenu dužnost u vremenskom periodu dužem od deset godina.⁷⁷

Osnov za ovakvo odstupanje od izričitog ustavnog rešenja bilo je sadržano u čl. 18 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije (Ustavni zakon),⁷⁸ donetog nedugo po usvajanju URS. Na izričitoj odredbi ovog člana, kojom se nalaže da se izbor predsednika republike ima smatrati „prvim izborom u smislu člana 116. stav 3. Ustava“, temeljena je mogućnost predsednika da, po stupanju Ustava na snagu (uz neophodnu izbornu podršku, naravno), svoju funkciju upražnjava još (najviše) deset godina, kao da je reč o kontekstu u kojem se ustavni sistem Republike Srbije usvajanjem URS konstituiše *ex nihilo*.

Ipak, veoma je umesno postaviti pitanje da li je Republika Srbija *ista ona država* koja je bila i članica Savezne Republike Jugoslavije, odnosno – od 2003. – Državne zajednice Srbija i Crna Gora. Naime, URS je *faktički* usvojen u skladu sa odredbama prelaznog i završnog karaktera sadržanih u Ustavu iz 1990. Tako, čl. 133 Ustava iz 1990. predviđao je da Narodna skupština akt o promeni Ustava usvaja dvotrećinskom većinom od ukupnog broja njenih članova, te da se on smatra konačno usvojenim pošto se za njega na republičkom referendumu izjasni više od polovine ukupnog broja birača, pri čemu Narodna skupština proglašava ustavnu promenu uspešno okončanom. Svi su ovi uslovi bili ispunjeni u praksi donošenja srpskog ustavnog dokumenta šesnaest godina kasnije. Dakle, može se konstatovati da je ustavni kontinuitet između dva poslednja ustavna akta Republike Srbije nedvosmislen.

Poredak ustanovljen u Srbiji osamostaljivanjem Republike Crne Gore, odnosno automatskom disolucijom negdašnje državne zajednice, ni po kakvom jasnom pravnologičkom sledu ne predstavlja značajno drugačije ustavnopravno stanje u odnosu na ono koje mu je prethodilo, uprkos sticanju (odnosno, obnavljanju) međunarodnopravnog subjektiviteta Republike Srbije. U svetlosti te činjenice, nije lako pojasniti citiranu odredbu iz Ustavnog zakona, koja, kada je reč o

⁷⁶ Predsednički izbori 6. maja, dostupno na: https://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=04&dd=04&nav_id=597243, očitavanje: 27. 07. 2018.

⁷⁷ U Republici Srbiji je institut ograničenja mandata predsednika uveden Ustavom iz 1990. (čl. 86 st. 2 i 3), a identičnu odredbu (ograničenje mandata na pet godina, uz jedan *jedini* dozvoljeni reizbor) sadržao je i ustav druge članice tadašnje Savezne Republike Jugoslavije (čl. 86 st. 1 i 3 Ustava Republike Crne Gore, *Sl. list Republike Crne Gore* 49/92).

⁷⁸ *Sl. gl. RS* 98/06.

institucionalnoj tranziciji predsednika republike, predviđa vrlo jasan diskontinuitet u odnosu na prethodni ustavni poredak. Bez odgovora je ostalo pitanje: omogućava li okolnost usvajanja potpuno novog ustavnog akta retroaktivno „brisanje“ iz pravnog optičaja činjenice vršenja mandata predsednika po prethodno važećem ustavu? Zapravo, *de facto*, odgovor je (što je zabrinjavajuće) pozitivan. Uz to, odnosna odredba Ustavnog zakona predstavlja očit primer derogiranja jasnog ustavnog načela merom usvojenom podustavnim aktom. Sa druge strane, i sam Zakon o predsedniku (usvojen pet godina pre održavanja predsedničkih izbora iz 2012), stipuliše, u odredbi čl. 12, da „niko ne može više od dva puta da bude izabran za predsednika Republike, bez obzira na to koliko su mu trajali prvi i drugi mandat.“

S obzirom na postojanje navedenog predsedana, a u odsustvu izričitog uvođenja relevantne odredbe u tekst ustavnog akta koji bi tada bio na pravnoj snazi u Republici Srbiji, postoji opasnost da i u budućnosti – na osnovu same *činjenice* eventualne totalne ustavne revizije – i budući nosioci dužnosti predsednika posegnu za istim oruđem, koje je – pored toga što se opire efektivnom ostvarivanju načela smenjivosti nosilaca javnih funkcija – veoma zgodno za učvršćivanje kulta ličnosti. Iako je reč o događaju starijem od pola decenije, moguće je i na ovom primeru predvideti kontinuitet sklonosti predsednika da se izdigne iznad okvira propisanih Ustavom i načelima savremenog konstitucionalizma kao antiteze proizvoljnoj vladavini. Bio bi to još jedan ubedljiv primer izvitoperavanja modela polupredsedničkog sistema vlasti u korist učvršćivanja položaja predsednika. Savremena uporedna ustavna istorija poznaje primere sistema u kojima je odsustvo ograničenja mandata predsednika dovelo opasnom trendu izdizanja predsednika do kulturnog statusa, nasuprot izričitim suprotnim rešenjima sadržanim u pozitivnom ustavnom pravu.

4. Zaključak

Prezidencijalizacija ustavnog sistema u Republici Srbiji ostvaruje se na faktičkom, a ne na normativnom planu. Ona se javlja dovoljno često da postoji mogućnost da se već govori o običaju *contra constitutionem*. Takav običaj uvek je izraz postojanja teškog poremećaja pravnog poretka. Njegova priroda nije nužno pravna (tako da bi se moglo govoriti o *stricto sensu* pravnom običaju), ali njegov je značaj u ustavnom poretku višestruko bitan. Iako se običaju pravna snaga uobičajeno priznaje jedino pod pretpostavkom da se norma pravnog poretka na njega izričito poziva, ustavno pravo, na žalost, ne podleže primeni takvog metoda tumačenja.

Što je još nepovoljnije, ustavni se običaji najčešće formiraju u nedostatku relevantnih ustavnih odredaba, što – kod propisivanja okvira za vršenje funkcije predsednika, ali i drugih organa javne vlasti – nije slučaj. Protivno volji ustavopisaca, politički fakticitet doveo je do centralne pozicije predsednika u ustavnom sistemu, pošto su aspiracije nosilaca predsedničke funkcije preuzele primat nad primenom pravnih normi. Pored nekih drugih važnih nedostataka u primeni URS, ova činjenica čini od tog dokumenta *nudum ius*, odnosno, nominalni (fasadni) ustav, koji je u njegovim najznačajnijim delovima (organizacija javnih vlasti) podložan omalovažavanju i faktičkoj abrogaciji. Da bi se nastavilo sa tim zabrinjavajućim trendom, nominalna (stvarna) promena ustavnog okvira na planu vršenja javne vlasti, očigledno uopšte nije potrebna.

Analysis of the President's legal status and varieties of silent presidentialization of Serbia's Constitutional System

Summary

While reading the Constitution of the Republic of Serbia and its relevant laws, one would be forgiven for concluding that the president of the Republic of Serbia is only one of several key institutions. However, presidents tend to out shadow other political and constitutional institutions more often than it would be safe for the effective separation of powers, and the rule of law. This article provides a review of legal framework of the presidential position in the nominally complex system of government in Serbia (a true „checks and balances“ model), comparing it to some of the important arrangements contained in the country's previous constitutional text. The author concludes that relevant documents aim at reducing the role of president to almost marginal level of the political system. However, what is existing in fact is the tendency to make president a key legislator, constitution-maker, formal supreme commander of the military, and a person who does not need to obey the rule of term limits. The article sums up those four capital examples as a prelude to conclusion of growing presidential power in the Republic of Serbia, throughout more than a decade of the life of the Constitution that has never been formally amended.