

Александар Ђорђевић
Београд

НАЧИН ИЗБОРА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – АКТУЕЛНА ПИТАЊА УСТАВНЕ РЕФОРМЕ

Сажетак

Од увођења вишестраначја у Србији, председник Републике је био у средишту пажње. То нарочито важи за период важења Устава Србије од 1990, али и после, откада је на снази Устав од 2006. Оно што посебно побуђује пажњу и у стручним и у лаичким круговима јесте начин избора председника Републике. Поставља се питање да ли заиста непосредни избори дају неку посебну „моћ“ председнику Републике, и, ако је тако, како то да се председник Тадић понашао као централна уставна фигура, док се доласком на место председника Николића, који се одрекао функције председника политичке партије, уставна и политичка моћ померају готово у потпуности ка председнику Владе, а председник Републике се каткад понаша и испод уставних овлашћења којима располаже. Дакле, да ли начин избора, уставна овлашћења или моћ политичке партије која стоји иза председника чине председника јаким председником. Укратко, поменућемо и нека централна овлашћења председника Републике, због осврта да ли таква овлашћења оправдавају непосредне изборе. Сходно томе, поставља се питање да ли је онда Републици Србији потребан непосредан избор председника Републике и чиме је он оправдан или је примернији посредан избор, преко парламента или посебно изабраног тела.

Кључне речи: Устав од 2006, председник Републике, начин избора председника, овлашћења председника, непосредан избор председника, посредан избор председника

1. ШЕФ ДРЖАВЕ – ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

Шеф државе, се најчешће дефинише, као државни орган који представља државу у земљи и иностранству. По Монтескјеовој подели власти, шеф државе је носилац извршне функције, коју може вршити као искључиви носилац (председнички систем) или као носилац извршне функције у садејству са владом (парламентарни систем). Постоји и тзв. мешовити или полупредседнички систем, где је шеф државе ближи извршној власти, али је његова суштинска улога да посредује између парламента (легислативе) и владе (егzekутиве).

Шеф државе оличава јединство и сувереност државе, а тамо где му устав гарантује већу независност у односу на парламент, шеф државе може деловати и као четврта (неутрална) власт, како је то још у XIX веку дефинисао Бенжамен Констант (*B. Constant*).

У пракси шеф државе је или краљ (монарх) или председник републике. Краљ на власт, по правилу, долази наследним путем, а председник републике се бира. Изузетно, у старим монархијама, монарх је био биран. Историјски посматрано, монархија је еволуирала од сталешке монархије, преко апсолутне монархије до уставне монархије. Положај монарха карактерише постојање правне и политичке неодговорности, при чему је неодговорношћу обухваћена монархова личност, али не и монархово имање, док је председник републике, начелно говорећи, правно и политички одговоран.¹⁾

Од увођења вишестраначја у Србији, председник Републике је био у средишту пажње. На једном полу, били су они који су сматрали да је Устав од 1990. године конституисао изузетно јаког шефа државе који је добио „могућност да управља“²⁾ и који је „директна кочница процеса демократизације у Србији“.³⁾ Устав од 2006. (Митровдански устав) није унео суштинске новине у регулативу институције председника Републике.

Посматрано из нормативноправне перспективе стиче се утисак да је председник Републике замишљен као пасивна, модераторна власт којој је поверена улога усклађивања рада друга два

1) Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2014, стр. 218.

2) Миодраг Јовичић, *Изабрани списи: Србија на прелому векова*, књига 6, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 326.

3) Павле Николић, *Од распада до безнађа и наде*, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 113 и 135.

органа политичког карактера, владе и парламента.⁴⁾ О томе сведочи уставно одређење председника Републике као институције која изражава државно јединство Републике Србије (члан 111), док је Влада установљена као носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122). Стога, требало би очекивати да је председник Републике институција која врши првенствено „морални утицај“ (*magistrature morale*), а не политички.⁵⁾ Двојица председника који су „председниковали“ до сада по том уставу потврдили су да се ова институција у великој мери може персонализовати, што значи да она итекако добија обележја личности председника, а зависи и од његове реалне политичке (страначке) моћи и конкретног друштвено-политичког оквира. „Служећи“ истом Уставу, председници Тадић, потом актуелни Николић, вршили су ову функцију на два различита начина. Први, концентришући власт у својим рукама; други, препуштајући да председник Владе буде (и више него) централна фигура у уставном поретку.

Код избора председника Републике Србије три су кључна питања на која треба дати одговор. Прво је, ко и на који начин бира шефа државе, друго се односи на склад или несклад између начина избора и овлашћења која председник има, и треће, када изанализирамо све чињенице, морамо дати одговор који је начин избора председника Републике примеренији и целисходнији за Србију.

2. ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

У монархијама после смрти или абдицирања једног монарха, долази по наследном реду други, према традиционалној формули: „Краљ је мртав, живео краљ“ (*le Roi est mort, vive le Roi*).

Избори су карактеристични за републике. Савремени парламентаризам одликују два негативна тренда: први, који се огледа у доминацији владе над парламентом у околностима стабилне парламентарне већине; и други, кога карактеришу слабе и неефикасне владе у околностима нестабилних и променљивих парламентарних већина.

4) Нешто друкчије становиште заузима Слободан Орловић, који сматра да је „извршна власт подељена између председника Републике и Владе“. Вид. Слободан Орловић, „Правни положај органа извршне власти Републике Србије и Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет у Новом Саду, бр. 1/2009, стр. 173.

5) François Frison-Roche, *Le "modèle semi-présidentiel" comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005, стр. 90.

Изузетно, у појединим државама попут Кипра, Финске, Ирске, Исланда, ако је на изборима кандидатуру поднео само један кандидат, он ће бити проглашен председником без избора. Исланд, Аустрија и Ирска имају непосредно изабраног председника, али не и председнички или полупредседнички систем, већ имају парламентарни систем. У Финској је до 1988. године био посредан избор председника. Швајцарска има ротирајућег председника из седмочланог Федералног савета. Држава Сан Марино за шефа државе има кокапетане који се бирају сваких шест месеци из Великог или Генералног савета.

Непосредни избор председника карактеристичан је за земље са председничким или полупредседничким системом. Међутим, једна од земаља са израженим председничким системом, САД, формално нема непосредни избор председника, већ путем изборног (електорског) колегијума. Ћовани Сартори овакве изборе назива „квазинепосредним“ (*direct like*). Разлика је, дакле, у томе да ли посредничко (изборно веће или парламент) има или нема права да бира за свој рачун. Ако оно стављањем печата само „потврђује квалитет“, онда практично да нема разлике између непосредних избора и ових „назови посредних“. Ако, пак, посредничко тело има пуну моћ одлучивања, онда дефинитивно имамо посредне изборе.

Непосредан избор председника у Европи имају Француска, Аустрија, Португал, Финска, Ирска, Пољска итд.

Посредан избор председника јавља се у две варијанте, један је амерички модел електорског (изборног) колегијума, а други је немачки модел савезне скупштине.

Творци америчког устава хтели су да спрече да председника бира парламент, јер би председник онда на неки начин одговарао парламенту, а с друге стране да избегну чист непосредан избор који би могао водити личној владавини и апсолутизму, и треће избор путем електора требало је да обезбеди председнику ауторитет и независност од политичких партија. Међутим, сви осим првог председника Џорџа Вашингтона, били су страначки људи. У пракси електори су људи из исте странке и они по Уставу нису у обавези да гласају за кандидата своје странке, али они то по правилу увек чине. Без обзира на намеру твораца устава, данас, у пракси и по суштини, у САД имамо непосредне изборе, председник САД има огромна овлашћења и мандат сваког председника обележен је извесном персонализацијом власти. Због тог разлога користе се често као одредница за време: „у време администрације председника Буша“, или „у време администрације Обаме“, итд.

Председник САД бира се на четири године. Правило да исто лице не може бити бирано више од два пута дуго је постојало у виду обичаја, да би га након 130 година прекршио Ф. Рузвелт који је изабран четири пута. Ипак је XII уставним амандманом од 1951. године, потврђено старо обичајно правило да се исто лице не може и трећи пут кандидовати.

Све до 1962. године у Француској, својствено Трећој и Четвртој републици председника Републике Француске бирао је изборни колегијум. Међутим, Де Гол није желео да буде „изабраник изабраних“ и износи на референдум да председника бирају грађани на непосредним изборима и грађани прихватају тај предлог. Рођена је Пета република. При избору председника примењује се систем балотаже. До 2000. године, мандат председника Француске износио је седам година уз могућност неограниченог реизбора. „По свом уставном положају он је до сада најјачи шеф државе у историји не само републиканских уставних система, него и система уставне монархије“.⁶⁾ Скраћење мандата са седам на пет година ништа не мења. Он не одговара за акте учињене у вршењу функције осим случаја велеиздаје.

Кад је реч о посредном избору, шефа државе бира или парламент или изборно тело посебно формирано за ту сврху. Посредан избор председника својствен је парламентарном систему. Због тога и К. Левенштајн истиче да је готово аксиоматично да је парламентарна влада алергична на опште изборе председника. У парламентарним системима где су у влади и парламенту главне полуге власти, шеф државе се по правилу своди „на првог чиновника у земљи“.

У Немачкој, председника бира тело које се зове „Савезна скупштина“, која је састављена од чланова Бундестага (савезни парламент) и чланова изабраних од стране народних представника у федералним јединицама. На овај начин се избегава доминација савезног парламента над председником (јер, савезни парламент даје само половину чланова ове „Савезне скупштине“). Да би био изабран у првом кругу, председнички кандидат мора добити апсолутну већину Савезне скупштине. Ако се не обезбеди та већина, организује се други круг и поново захтева апсолутна већина. Ако дође до трећег круга, за избор председника довољна је релативна већина.

У Италији, председник републике је класичан шеф државе у парламентарном систему. У складу са логиком парламентариз-

6) Јован Ђорђевић, „Нови француски устав“, *Наша стварност*, Београд, бр. 12/1958, стр. 629-630.

ма, шефа државе бира посебно тело састављено од чланова парламента и делегата региона – регионалних савета. Учешће региона у овом савету је симболично. О избору одлучују чланови парламента. За избор председника потребна је 2/3 већина чланова у изборном телу. Уколико се дође до трећег круга, довољна је обична апсолутна већина (половина плус један од укупног броја чланова). Мандат председника Италије траје седам година, да би га на неки начин учинио независнијим у односу на парламент. Устав не уређује питање поновног избора истог лица, али се у пракси ustalio обичај да исто лице не може поново бити изабрано. Шест месеци пре краја свог мандата, председник не може приступити распуштању парламента и ово правило се популарно зове „бели семестар“.

Конкретно, у Републици Србији, начин избора председника Републике је прописан Уставом, који је предвидео да председник Републике не може да обавља другу јавну функцију или професионалну делатност (члан 115. Устава РС), при чему је његов имунитет истоветан оном којим располажу народни посланици (члан 119. Устава РС).

Председник Републике бира се на непосредним изборима, тајним гласањем (члан 114. Устава РС), на време од пет година, при чему ниједно лице не може више од два пута бити изабрано на ову функцију (члан 116. Устава РС).

Председник Републике Србије бира се по истом принципу и по Уставу из 2006, као и по Уставу из 1990. на непосредним изборима, тајним и личним гласањем, у складу са законом – Законом о избору председника Републике. У историји Србије (монархија, па ФНРЈ, односно, СФРЈ) право председника републике који почива на начелу поделе власти први прописује Устав из 1990. године.

Избор за председника Републике расписује председник Народне скупштине 90 дана пре истека мандата председника Републике, тако да се окончају у наредних 60 дана од дана расписивања.

Кандидат за председника Републике може бити сваки грађанин који има бирачко право, односно, услови су: 1) пунолетство; 2) пословна способност; 3) држављанство. Кандидата може подржати политичка странка, коалиција политичких странака и група грађана. Предлог може бити поднесен само ако га је својим потписом овереним код јавног бележника подржало најмање 10.000 бирача. Бирач свој потпис може дати само једном кандидату.

Листу кандидата за избор председника утврђује Републичка изборна комисија (РИК), најкасније 15 дана пре дана одржавања

избора и објављује следећи дан по утврђивању. По завршетку гласања РИК утврђује и објављује коначне резултате избора у „Службеном гласнику РС“ у року од 96 часова од затварања бирачких места (до тада објављује привремене резултате избора).

За председника Републике изабран је кандидат који је добио већину гласова бирача који су гласали, без обзира на то колико је бирача гласало. Ова потребна већина регулисана је законом, а не Уставом. Наиме, до новембра 2002. године, било је потребно да на изборе изађе најмање половина од укупног броја бирача уписаних у бирачки списак. Овај цензус је избрисан Законом о изменама и допунама Закона о избору председника Републике новембра 2002. године, који не прописује колики број бирача је потребан да изађе на изборе. (Примера ради, у Француској се као услов успешности избора узима одзив бирача од 50%, али се овај број бирача рачуна на број бирача који су изашли на изборе, а не на укупан број бирача). У случају да један кандидат добије већину гласова бирача који су гласали он је победио у првом кругу и то је крај избора. Уколико, пак, ниједан кандидат не добије већину гласова бирача који су гласали, гласање се понавља у року од 15 дана од дана првог гласања. Дан поновљеног гласања утврђује РИК и мора се заказати у нерадни дан.

Код избора председника Републике прихваћен је систем балотаже, што значи да се иде у други круг гласања, уколико у првом кругу нико не добије потребну већину. У други круг иду два кандидата који су у првом кругу добили највећи број гласова. Може да их буде и више од два кандидата уколико је више њих делило прво или друго место у првом кругу гласања. На поновљеном гласању победиће кандидат који је добио највећи број гласова. У случају да на поновљеном гласању (у другом кругу) кандидати добију исти број гласова, гласање се понавља у року од 15 дана (трећи круг).

Мандат председника Републике Србије траје пет година. Исто лице не може више од два пута бити изабрано за председника Републике, без обзира на то колико су му трајали први и други мандат. Мандат председника Републике трајаће краће уколико поднесе оставку или га одлуком разреши Народна скупштина. Председнику Републике Устав продужава мандат у случају ратног или ванредног стања, односно, док не истекну три месеца од када је престало ратно или ванредно стање.

3. ОВЛАШЋЕЊА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

Иако на први поглед овлашћења председника Републике немају много везе са темом начином избора председника, ми ћемо се, ипак, тенденциозно дотаћи ове теме због једног суштинског разлога. Тај разлог је одговор и на једно од централних питања у овом раду – да ли таква врста и обим овлашћења председника Републике оправдава механизам непосредних избора.

По уставним одредницама „Председник Републике Србије изражава државно јединство“, док је „Влада носилац извршне власти“. В. Петров дели овлашћења председника Републике Србије на три групе: 1) овлашћења егzekутиве; 2) овлашћења законодавног утицаја; 3) овлашћења утицаја на егзистенцију законодавне власти, плус право помиловања.

Иако дефинитивно није део егzekутиве, председник Републике Србије има следеће овлашћења егzekутиве: 1) представља Републику Србију у земљи и иностранству; 2) проглашава законе; 3) предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа, 4) предлаже носиоце функција у складу са Уставом и законом; 5) поставља и опозива амбасадоре Републике Србије на предлог Владе; 6) у складу са законом, командује Војском Србије и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Ово последње може се сматрати и најјачим овлашћењем председника Републике.⁷⁾

У односу на овлашћења законодавног утицаја, председник Републике располаже суспензивним законодавним ветом. Ово овлашћење је повезано са овлашћењем председника Републике да проглашава указом законе.

Председник Републике има и једно значајно овлашћење утицаја на егзистенцију законодавне власти. Реч је о распуштању Народне скупштине.

Право помиловања, свакако не спада ни у једну од горе набројаних група и уз овлашћење, да заједно са председником Народне скупштине и председником Владе проглашава ратно или ванредно стање (кад Народна скупштина није у могућности да се састане), може се сврстати у групу осталих овлашћења председника Републике.

У анализи овог рада ће бити изостављена она овлашћења која су по својој природи таква да овом органу не обезбеђују ре-

7) Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, нав. дело, стр. 226.

алну политичку моћ, као и она која чине део традиционалног делокруга послова шефа државе у парламентарном систему.

Овлашћења шефа државе у поступку образовања владе. – Председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе (члан 112, став 1). Извесно је да Устав не обавезује председника Републике да при предлагању кандидата за премијера уважи вољу парламентарне већине, међутим, такође је јасно да би неприхватање већинског мишљења било без изгледа за успех, па тако и политички несврсисходно. Уосталом, уколико би председник Републике игнорисао став парламентарне већине и опструирао поступак образовања владе предлагањем кандидата који не би могао да обезбеди подршку већине, то би био један од могућих разлога да се због злоупотребе уставних овлашћења покрене питање његове одговорности због повреде Устава.

Право дисолуције. – Устав од 2006. предвиђа решење на основу кога председник Републике може распустити Народну скупштину искључиво на образложени предлог Владе (члан 109, став 1 Устава РС). Будући независно, јер зависи од предлога владе, право на дисолуцију није делотворно средство политичке борбе против парламентарне већине супротне политичке оријентације у периодима кохабитације.

Право одлажућег вета. – Председник Републике је задржао право суспензивног законског вета, које је по Уставу од 2006. године додатно појачано. Наиме, председник Републике је дужан да најкасније у року од 15 дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од седам дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон, уз писмено образложење врати Народној скупштини на поновно одлучивање (члан 113. Устава РС). Међутим, да би ветирани закон ступио на снагу, неопходно је да на поновном гласању у Народној скупштини буде изгласан већином од укупног броја посланика. У том случају, председник Републике је дужан да прогласи поново изгласани закон.

Право именовања судија Уставног суда. – Од 15 судија Уставног суда председник Републике именује њих пет (члан 172. Устава РС). Ово овлашћење председника Републике није самостално, јер је у поступку именовања судија Уставног суда неопходно и учешће Народне скупштине. Наиме, председник Републике именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи Народна скупштина. С друге стране, као пандан овом овлашћењу Народне скупштине да предложи кандидате које бира председник

Републике, стоји овлашћење председника Републике да предложи 10 кандидата од којих Народна скупштина бира пет судија Уставног суда. Преосталих пет судија именује општа седница Врховног касационог суда између 10 кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Стиче се утисак да је на овом пољу ослабљена позиција председника Републике јер је по уставном решењу из 1990. године председник Републике предлагао кандидате за председника и све судије Уставног суда чији је избор био у надлежности Народне скупштине.

Овлашћења шефа државе у спољним пословима. – Имајући у виду уставно одређење Владе, јасно је да је њој поверено вођење како унутрашњих, тако и спољних послова. Међутим, и председник Републике располаже традиционалним овлашћењима у домену спољне политике, која су, по правилу, протоколарног карактера. Тако, председник Републике представља државу у земљи и иностранству (члан 112. тачка 1. Устава РС), прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника (члан 112. тачка 6. Устава РС), а на предлог Владе указом поставља и опозива амбасадоре Републике Србије (члан 112. тачка 5. Устава РС). Дакле, није реч о самосталном именовану дипломатских представника Србије у иностранству, јер председник Републике поступа искључиво на предлог Владе. У том смислу, председник Републике за дипломатског представника не може да наметне личност по свом нахођењу, али може да одбије предлог Владе. Постоји мишљење да управо због тог разлога, ово овлашћење председника Републике није искључиво протоколарног карактера (М. Пајванчић).⁸⁾ Међутим, будући усамљено, ово овлашћење није замишљено тако да омогућава снажнији утицај на вођење спољне политике. *Функција врховног команданта оружаних снага.* – Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије (члан 112. Устава РС). Ово се на први поглед чини значајним овлашћењем председника Републике, међутим не треба губити из вида чињеницу да је уставотворац предвидео да се ово питање детаљније уређује законом. Дакако, реч је о овлашћењу које традиционално спада у делокруг послова шефа државе, које он обавља номинално. Одлучивање о статусним и другим питањима професионалних припадника Војске Србије је у надлежности Министарства одбране.⁹⁾ У том смислу, овако формулисано уставно овлашћење не може да зајемчи доминантну позицију председника Републике у сфери одбране јер је у рукама

8) Маријана Пајванчић, „Надлежност председника Републике“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, књ. 69, бр. 7-8, Адвокатска комора Војводине, Нови Сад, 2009, стр. 274.

9) Исто, стр. 275.

законодавца, дакле Народне скупштине, могућност да прецизира овлашћења председника Републике у овој материји.

Ванредна овлашћења. – Напоследку, за разлику од дотадашњих институционалних решења, Устав од 2006. године не додељује председнику Републике ванредна овлашћења. Међутим, значајна новина је да одлуку о проглашењу ванредног, односно ратног стања, уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе (члан 200, став 5. Устава РС). Не може се оспорити да је овакво решење више демократско, уколико се овај појам уопште може градити, јер је представничко тело, барем теоријски, најпотпунији и најбољи израз народне воље и суверенитета народа, па се примарна надлежност легислативе теоријски заиста снажно може правдати (Д. Аврамовић).¹⁰⁾

Управо због потребе брзог реаговања и доношења одлуке у ситуацијама када и сам опстанак државе може бити угрожен, поједини теоретичари се опредељују за искључиву надлежност извршних органа власти (*G. Camus*).¹¹⁾ У нашој теорији, слично размишља Ратко Марковић: „Како обједињујућа улога председника Републике долази до изражаја у најкритичнијим тренуцима у држави, у ванредним ситуацијама и у време рата, требало му је Уставом тада дати самостална овлашћења, под условима сличним Уставу Француске од 1958, уместо што су она, као у Уставу Србије од 2006, подељена између више носилаца“.¹²⁾

Помиловање. – Помиловање је према својој природи сасвим посебно овлашћење председника Републике. Премда га многи категоришу у класична овлашћења шефа државе, то је важно овлашћење „имајући у виду и велики број молби које правноснажно осуђени и лица на издржавању казне затвора подносе председнику у току једне године. Премда је разматрање ових молби једна од редовних, континуираних активности председника Републике, одлука о помиловању се доноси изузетно. У супротном, акт помиловања изгубио би свој смисао“.¹³⁾

10) Драгутин Аврамовић, „Увођење ванредног стања према Уставу Републике Србије из 2006. године“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко полицијска академија, бр. 2/2010, стр. 129.

11) Наведено према: Исто.

12) Ратко Марковић, „Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, у зборнику: *Два века српске уставности* (приредили: Александар Фира, Ратко Марковић), Српска академија наука и уметности, Београд, 2010, стр. 33.

13) Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, нав. дело, стр. 230.

4. НЕПОСРЕДНИ ИЛИ ПОСРЕДНИ ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ – ПРЕДЛОГ ЗА РЕФОРМУ УСТАВА

Коначно, требало би дати одговор и који је начин избора председника Републике бољи, односно, примеренији степену развијености демократије у којој се налази Србија. За непосредне изборе аргументи би били: народ као изворни носилац суверене власти треба непосредно да бира носиоца суверене државе. За посредне изборе аргумент би био стварање стабилне парламентарне власти као бране усредсређивању власти у једном центру. Анализирајмо ове аргументе.

У нашој уставној пракси, у претходних десет година, за важења Устава Србије од 2006, имали смо два потпуно различита „стила председниковања“, при чему ниједан не одговара важећој „уставноправној слици“ ове институције. Од 2007. до 2012. председник Републике Тадић се понашао као централна уставна фигура, тежећи да усредсреди власт у својим рукама, ослањајући се на моћ која је произлазила из позиције вође тада најјаче политичке партије. Његова „свеприсутност“ у свим гранама власти и на свим територијалним нивоима власти није имала основу у уставним нормама, већ у његовој страначкој и политичкој снази, као и у личним карактеристикама. С доласком на место председника Томислава Николића, који се одрекао функције председника политичке партије, уставна и политичка моћ се помера готово у потпуности ка председнику Владе, а председник Републике се каткад понаша и испод уставних овлашћења којима располаже. Он прилично личи на „класичног“ шефа државе у парламентарном систему, кога бира парламент и који има претежно представничка и церемонијална овлашћења.

Неупућени посматрач би гледајући у два различита председничка „стила“ морао закључити да су двојица председника вршили власт према два различита устава. А Устав је био исти. Онај који је већ десет година на снази и о чијој промени се поново увелико говори. У тој „иницијативи“ о промени Устава, поново се спомињу начин избора председника, његова овлашћења итд.

Сувише често се превиђа да у политичким заједницама, попут Србије, у којима је низак ниво политичке и правне културе, уставна реформа, сама по себи, не значи много. Такође, устав може остати исти, али се однос политичких снага мења, а то одмах из

темеља мења и однос између уставних институција. Томе нас учи и првих десет година нашег још увек младог устава.

По мишљењу неких теоретичара, непосредан избор од стране грађана, као и самосталан политички легитимитет који је заснован на таквом начину избора, неопходне су претпоставке остваривања модераторне функције која се поверава председнику Републике. У нашој уставноправној теорији је истицано да избор од стране бирача представља снажан елемент председничког система.¹⁴⁾ Међутим, компаративно посматрано не може се закључити да је непосредан избор шефа државе неспојив са институционалном логиком парламентарног система.¹⁵⁾ Свакако, начин избора шефа државе није елемент који би пресудно могао да утиче на природу једног система власти. За одређивање уставноправног положаја шефа државе од претежнијег је значаја делокруг овлашћења којим он располаже. Ипак, ако није кључни елемент за квалификацију система власти, начин избора је од великог значаја за одређење легитимитета председника Републике. Непосредан избор даје јак демократски легитимитет, а самим тим, потенцијално, и већи ауторитет председнику. Посредан избор председника води изведеном, слабијем легитимитету, а самим тим и, потенцијално, мањем ауторитету. Непосредним избором, председника Републике бирају сви грађани Србије са правом гласа. Уистину не би се могао замислити демократскији начин избора шефа државе који представља државу у земљи и иностранству.

Међутим, још пре XXV века, у свом делу „Држава“ (4. век п.н.е.) Платон пише: „Видиш ли пријатељу она три чобана? Све док они могу да надгласају мене и Сократа, и услед тога да доносе одлуке, ја у демократију не верујем!“¹⁴⁾ Дакле, одавно се зна да демократски систем избора или непосредни систем гласања, није савршен и не обезбеђује да суштински најбољи и буде изабран.

Они који заговарају непосредан избор председника Републике у глас наводе да се тиме ипак обезбеђује „јак демократски легитимитет и већи ауторитет председника, који онда заиста и може да обавља улогу модератора између Владе и Народне скупштине“¹⁵⁾. Да ли је то баш тако, да ли снага председника заиста долази из непосредних избора, да ли заиста председник добија снагу из већине оних који су изашли на гласање? Ако је заиста тако, како то да је онда Тадић био практично сва власт у земљи, који је држао у цепу

14) Миодраг Јовичић, *Изабрани списи: Србија на прелому векова*, нав. дело, стр. 341.

15) Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 216-248.

и Владу и парламент, а како да се Николић практично није ни видео од премијера.

То је због разлога, што снага, легитимитет, ауторитет председника Републике не долази из непосредних избора и воље већине која је изашла на изборе, већ из снаге (обично најјаче) политичке странке или владајуће политичке коалиције. Наиме, ако је председник Републике био по правилу и председник најјаче политичке странке, која је контролисала и већину у парламенту и по правилу давала мандатара или већину министара у влади, онда је председник био моћан. Ако је (у случају Николић) председник изгубио вођење најјаче партије, он је био у пракси и испод својих председничких овлашћења. Ако је то тако, онда заиста непосредни избори нису неопходни, јер они у пракси, не служе сврси и не дају никакав легитимитет и ауторитет председнику. Његова снага долази највише из снаге политичке партије која је по правилу и најјача у парламенту. Ово нам несумњиво доказују мандати и снага председника Републике Србије у време Тадића и Николића, али и председника у окружењу. Наиме, познато је да је у Црној Гори, у једном тренутку г. Мило Ђукановић поднео оставку на све државне функције и био је само председник Кошаркашког савеза Црне Горе. Био је и шеф своје политичке странке, која је била најјача у парламенту и Влади. Сви страни државници који су у то време долазили у званичну посту Црној Гори, хтели су састанак са председником Кошаркашког савеза. Дакле, моћ свакако не долази из непосредних избора.

Друго питање, које се мора поставити, да ли је заиста за мање више „условљена“ овлашћења, која Устав прописује председнику Републике, потребан непосредан избор. Називамо их свесно условљеним, јер проф. др. Ратко Марковић у свом чланку „Моћ и немоћ председника Републике Србије“ детаљно објашњава колико је председник у својим овлашћењима самосталан, а колико зависи од предлога Владе, министра одбране, Парламента итд. Могло би се озбиљно рећи да оваква „спутана“ овлашћења на заслужују непосредан избор.

Није без значаја, иако није и неће бити тема овог рада, ни цена коштања непосредних председничких избора, посебно ако се има у виду да је на последњим изборима 2017. године било око 11 председничких кандидата, и да су сви, појединачно, добили за кампању око 2,5 милиона ЕУР у првом кругу. Да је било и другог круга, прва два кандидата који би отишли у други круг добили би још и више.

Анализирајући ове аргументе, коначно смо мишљења да би у садашњој Србији, у којој је низак ниво политичке и правне културе, избор председника требало да буде посредан. Председника би могло да изабере „тело“ можда састављено од парламентарца, судија Врховног Касационог суда (или судија Уставног суда, само што би онда избор судија Уставног суда морао бити промењен), чланова САНУ, представника државних Универзитета и сл. институција, где би се морало пазити да ни једна „група“ не би имала монопол у избору (као што је случај у Немачкој где у „Савезној скупштини“ нису јачи парламентарци у односу на представнике региона).

ЛИТЕРАТУРА

- Аврамовић Драгутин, „Увођење ванредног стања према Уставу Републике Србије из 2006. године“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко полицијска академија, бр. 2/2010, стр. 127-135.
- Борђевић Јован, „Нови француски устав“, *Наша стварност*, Београд, бр. 12/1958, стр. 610-657.
- Јовичић Миодраг, *Изабрани списи: Србија на прелому векова*, књига 6, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.
- Марковић Ратко, „Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, у зборнику: *Два века српске уставности* (приредили: Александар Фира, Ратко Марковић), Српска академија наука и уметности, Београд, 2010, стр. 17-38.
- Николић Павле, *Од распада до безнађа и наде*, Филип Вишњић, Београд, 1997.
- Орловић Слободан, „Правни положај органа извршне власти Републике Србије и Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет у Новом Саду, бр. 1/2009, стр. 167-187.
- Пајванчић Маријана, „Надлежност председника Републике“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, књ. 69, бр. 7-8, Адвокатска комора Војводине, Нови Сад, 2009, стр. 261-293.
- Симовић Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.
- Симовић Дарко, Петров Владан, *Уставно право*, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2014.
- Frison-Roche, François, *Le “modèle semi-présidentiel” comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

Aleksandar Djordjevic

THE MANNER OF ELECTION OF PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA – CURRENT ISSUES ON CONSTITUTIONAL REFORM

Resume

Since the introduction of the multi-party system in Serbia, president of the Republic was in the focus of attention. This especially concerns the period of application of the Constitution of the Republic of Serbia since 1990, but also the later period, since when the Constitution from 2006 is in force. What especially captures the attention of both professional and laic circles is the manner of election of president of the Republic. The question is whether direct elections truly give some special “power” to the president of the Republic, and, if so, how come that president Tadic acted as a central constitutional figure, while with the election of president Nikolic, who resigned from the post of president of a political party, constitutional and political powers are being almost completely shifted towards president of the Government, while president of the Republic sometimes acts even beneath his constitutional powers. By observing the last two presidents of Republic of Serbia (Tadić and Nikolić) one might get an impression that two of them acted and exercised jurisdiction according to different Constitutions. Hence, does the manner of election, constitutional powers or the power of a political party standing behind the president make president a strong president? Could constitutional reform, by itself, provide some results? In this study, we shall address the relation between the method of election and scope of authority of the president of the Republic, in terms which one of those two is more predominate in relation to the constitutional position of the State. In correlation with that, in this study we shall provide answers to whether it is more fundamentally relevant for the Chief of State, currently in Serbia, to have a constitutional position or to have a powerful political party. In brief, we shall also mention certain central powers of president of the Republic in order to deliberate whether such powers justify direct elections. In this study, we shall provide the answers to the question of whether direct elections by constituency can provide presumption for the realization of moderator function of the president of the Republic. Accordingly, the question is whether Republic of Serbia actually needs direct election of president of the Republic and is this justified, or whether indirect elections would be more appropriate, through the parliament or especially formed

body. In the study, we shall also partially mention the price of the last direct elections, which, as we know, ended in the first round. The price would be much higher if there was a second round of direct presidential elections.

Keywords: Constitution from 2006, president of the Republic, manner of election of the president, presidential powers, direct election of the president, indirect election of the president

* Овај рад је примљен 01. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. маја 2017. године.