

УДК:
342.511/516(497.11)

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXIV) XI, vol=33
Бр. 3 / 2012.
стр. 113-130.

*Драган Траиловић**
Институт за политичке студије, Београд

ПОЛИТИЧКА ИНСТИТУЦИЈА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ СРБИЈЕ**

Сажетак

Циљ овог рада је да на основу Устава Републике Србије као и Закона о председнику Републике, али и политичке праксе и реалног политичког живота Србије, опише и утврди какав положај и какву улогу заузима шеф државе у њеном систему власти. У првом делу рада бавићемо се проблемом одређења карактера система власти у Србији, кроз супротстављање два става. Један заступа група аутора која сматра да је систем власти у Србији парламентарни, а друга група је она која истиче да је он полупредседничког типа. У другом делу рада бавићемо се надлежностима председника републике које му гарантује Устав Републике Србије, али и положајем и улогом коју му у систему обезбеђује реалан политички живот.

Кључне речи: председник републике, политичке институције, систем власти, полупредседнички систем, Србија

Шеф државе је једна од значајних политичких институција која је битна за квалитетно функционисање власти у једној држави. Надлежности, положај и улога шефа државе, односно његов однос према другим гранама власти одређују карактер система власти у једној земљи. Опште је место у политичкој теорији да оне системе власти у којима шеф државе није непосредно изабран и

* Истраживач приправник, Институт за политичке студије, Београд

** Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

који има само симболичка и протоколарна овлашћења, а влада проистиче из парламентарне већине и њој је одговорна одређујемо као парламентарне системе (на пример Велика Британија), док на другој страни имамо председнички систем власти у коме је шеф државе непосредно изабран од стране грађана и носилац је целокупне извршне власти (нпр. САД). Још један систем који је заснован на примеру Француске Републике је полупредседнички систем власти. У овом систему постоји бицефална извршна власт коју деле непосредно изабрани шеф државе и влада на челу са премијером који су изабрани у парламенту и њему су одговорни.

После завршетка Хладног рата и слома реалсоцијализма многе државе које су припадале Источном блоку улазе у процес демократске транзиције у циљу консолидације демократије. Тада се постављало питање и какав систем власти оне треба да примене да би се овакав циљ и остварио. Многи су били на становишту да једино парламентарни систем може бити од користи новим демократијама. Супротно томе, већина ових држава је ипак изабрала да уведе системе са непосредно изабраним председником, односно изабрале су мешовите системе власти. Тим путем, како ћемо у раду видети, кренула је и Република Србија.

КАРАКТЕР СИСТЕМА ВЛАСТИ У СРБИЈИ – ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЛИ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКИ

Када говоримо о положају и улози шефа државе у једном политичком систему немогуће је да се пре дога не позабавимо самим карактером система власти који је у тој земљи функционалан и који је као такав одређен надлежностима и улогом коју шеф државе има у том систему. Када је реч о Србији не постоји сагласност о томе какав систем власти функционише у нашој земљи. Ово питање је било актуелно како у периоду када је одлучено да Србија треба да добије нови устав, тако и данас када је постојала реална могућност да Србија има председника и парламентарну већину из супротстављених коалиција политичких партија. На једној страни стоји део стручне јавности која сматра да је систем власти у Србији парламентарни или рационализовани парламентаризам, док се са друге стране налазе они који сматрају да је политички систем Србије полупредседнички, док су међу њима најбројнији они који истичу да је он премијерско – председничког типа. Аутори

као што су Небојша Владисављевић,¹⁾ Славиша Орловић,²⁾ Марко Пејковић,³⁾ Горан Буцак⁴⁾ сматрају да је у Србији како Уставом из 1990. године тако и Уставом из 2006. године успостављен полупредседнички систем власти и то премијерско – председничког типа.⁵⁾ За разлику од тога, професор Милан Јовановић сматра да нови устав такође није променио карактер система власти успостављен оним из 1990. године, односно да је он остао да функционише као рационализовани парламентаризам, систем који има непосредно изабраног председника.⁶⁾ Слично становиште заступа и Владимир Гоати, који сматра да је Србија изабрала парламентарни систем власти са тим што он има аномалију која се огледа у непосредном избору председника који нема значајније надлежности.⁷⁾ Овакве тврдње које полазе од тога да председник Републике који је непосредно изабран, а по уставу не поседује надлежности ван оних које се могу сматрати протоколарним, упућују нас на то да се систем власти у Србији може одредити као парламентарни систем са непосредно изабраним председником.⁸⁾ У оваквом систему шеф државе, као што је већ речено, не учествује у законодавном процесу и у процесу формирања владе, те у функционисању извршне

- 1) Небојша Владисављевић, „Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав“, *Призма*, ЦЛДС, Београд, 2003.
- 2) Славиша Орловић, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2008, стр. 105-113.
- 3) Марко Пејковић, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр 3/2010, стр. 101-119.
- 4) Горан Буцак, „Уставна овлашћења председника републике и парламента у актуелним политичким системима Француске и Србије“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, бр. 1/2005, стр. 65-80.
- 5) Овај тип полупредседничког система власти, како су то дефинисали Шугарт и Кери, заснива се на томе да је председник непосредно изабран, да он именује премијера, да обично има могућност распуштања парламента, а влада као други део егзекутиве проистиче из парламентарне већине и њој је одговорна. По Шугарту основна карактеристика оваквих полупредседничких система јесте да „институција која бира заступника (агента) не би требало да буде она која је опуномоћена да га распусти“. Супротно томе, он истиче да у парламентарном систему скупштинска већина је та која бира и распушта владу, а у председничком систему шеф државе је онај који бира владу и који има могућност њеног распуштања. (Видети о томе: Matthew Soberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, 2005, od.dk/files/semi-presidentialism.pdf, стр. 8.)
- 6) Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 144.
- 7) Наведено према: Ивана Анојчић, „Председник и премијер – моћ и овлашћења“, *Политика Online*, 18.03.2012, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Predsednik-i-premijer-moc-i-ovlascenja.lt.html>
- 8) Детаљније о томе: Mathew Sobert Shugart, John Carey, *Presidents and Assamblies: Constitutional design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

власти. Међутим, како и сам професор Милан Јовановић запажа у Србији је историјски посматрано „систем власти у пракси осцилирао од парламентарног до полупредседничког система“.⁹⁾ Нама се чини да управо ово својство система власти у Србији јесте оно које га одређује као мешовити систем. Разлог томе јесте што се карактер једног система власти не може ценити само или како је он постављен уставно-правно или само како он функционише у пракси. Многи аутори који се баве теоријом и праксом полупредседничког система управо сматрају да је за оцену карактера једног система власти потребно посматрати оба ова фактора. Сматрамо да како систем власти у Србији није ни чист парламентарни ни чист председнички систем, већ мешовит, расправу треба усмерити у правцу о ком подтипу мешовитог система је реч. Уколико се пође од става да је уставни и политички положај председника Републике основа за класификацију једног система организације власти¹⁰⁾ онда ту и треба тражити одговоре на горе постављену дилему. Ми се у овом раду нећемо детаљније бавити овим проблемом јер смо као главни циљ рада поставили дескрипцију положаја и улоге председника Републике Србије у њеном политичком систему како је то дефинисано Уставом и законима Републике Србије и како је то у реалном политичком животу.

ПОЛИТИЧКА ИНСТИТУЦИЈА ШЕФА ДРЖАВЕ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ СРБИЈЕ

Положај и улога председника Републике у политичком систему Србије су се често мењали упркос томе што је уставни оквир мање-више и по Уставу из 1990. године и по новом из 2006. године остао непромењен. Поставља се питање зашто је то тако? Чини се да одговор на то лежи у самој политичкој пракси, односно положај и улога председника Републике у Србији, а тако је и у другим државама, поред уставног уређења зависи и од великог броја других фактора као што су на пример изборни систем, партијски систем, реални однос политичких снага, дакле од целокупног политичког окружења у коме систем функционише. Професор Небојша Владисављевић сматра да у периоду деведесетих „уставом предвиђен об-

9) Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, *op.cit.*, стр. 144.

10) Ирена Пејић, „Полупредседнички систем и могућност кохабитације“, *Теме*, бр. 1, Ниш, 2007, стр. 49.

лик извршне и законодавне власти није функционисао на начин на који премијерско-председнички систем функционише у демократијама због ширег недемократског окружења¹¹⁾ По њему, један од проблема тада био је већински изборни систему који је маргинализовао опозицију.¹²⁾ Дакле, уставне претпоставке за функционисање једног система власти не могу се посматрати одвојено од реалних односа политичких снага у систему.¹³⁾ У складу са тим овде ћемо прихватити полазишта Метјуа Шугарта који у одређењу карактера система власти полази од два приступа – институционалног (формални уставно-правни оквир који одређује карактер система) и бихевиорални приступ (екстра-институционални фактори – партијски систем и динамика лидерства).¹⁴⁾

Полазећи од свега што је раније речено наш приступ даље у раду ће се заснивати на анализи положаја и улоге председника Републике у политичком систему Србије кроз уставно-правни (нормативни) оквир, односно онако како је то формално одређено, да би смо су у другом делу бавили анализом стварног, односно реал-политичког оквира у коме функционише институција председника Републике у Србији.

Уставно-правни (нормативни) оквир положаја и улоге председника Републике у политичком систему Србије

У овом делу рада приказаћемо надлежности шефа државе, односно председника републике онако како су му оне додељене формално-правно актима који уређују ту материју. Уставом Републике Србије, који је донешен 2006. године и Законом о председнику Републике одређени су положај и улога шефа државе у политичком систему земље. У Србији функционише систем поделе власти на законодавну, извршну и судску власт, а егзекутива је организована по принципу бицефалне извршне власти коју врши влада на челу са премијером и која проистиче из парламентарне већине и њој је одговорна и председник републике. Дејан Миленковић, са друге стране, сматра да на основу одредби Устава који се тичу

11) Небојша Владисављевић, „Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав“, *Призма*, ЦЛДС, Београд, 2003, стр. 12.

12) Исто

13) Ирена Пејић, „Полупредседнички систем и могућност кохабитације“, *Теме*, бр. 1, Ниш, 2007, стр. 56.

14) Наведено према: Марко Пејковић, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр 3/2010, стр. 105.

председника Републике није јасно да ли председник Републике институција извршне власти а самим тим и да ли је извршна власт бицефална.¹⁵⁾

Председник Републике Србије бира се непосредно на изборима тајним гласањем на мандат од пет година.¹⁶⁾ Уставом је предвиђено да мандат председника Републике Србије траје годину дана дуже од мандата парламента како би се избегла ситуација *inter-regnuma*. Такође, из овога можемо закључити да и поред тога што председник републике егзистира паралелно са владом која ужива поверење парламентарне већине и део је извршне власти, изгласавање неповерења влади се не одражава и на мандат председника републике¹⁷⁾. Акти председника Републике Србије не подлежу премапотпису премијера, ресорног министра и Владе у целини.

Како професор Милан Јовановић истиче председник Републике у систему власти у Србији оличава „стабилну, неоперативну егзекутиву“.¹⁸⁾ У складу са Уставом председник Републике представља државу у земљи и иностранству, даје помиловања, додељује одликовања и признања, указом проглашава законе,¹⁹⁾ а у случајевима када Народна скупштина није у могућности да се састане председник Републике проглашава ванредно и ратно стање заједно са председником Народне скупштине и премијером.

Председник Републике Србије учествује у законодавном процесу и процесу избора или именовања носилаца извршне и судске власти. Када је реч о законодавном процесу председник републике указом проглашава законе и располаже правом суспензивног вета и у складу са тим она има могућност да уз образложење врати Народној скупштини закон на поновно гласање.²⁰⁾ Прописано је да период у коме председник мора да указом прогласи закон или га врати на поновно гласање траје петнаест дана. Да би закон био поново усвојен потребно је да га Народна скупштина изгласа већи-

15) Дејан Миленковић, „Стање политичких институција у Србији и њихов утицај на креирање и вођење јавних политика“, у *Јавне политике Србије* (приредио: Милан Подунавац), Фондација Heinrich Böll, регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, Београд, 2011, стр 29.

16) Устав Републике Србије, члан 114 и члан 116.

17) Ово је одлика дуалистичке структуре полупредседничких модела власти. (Ирена Пејић, „Полупредседнички систем и могућност кохабитације“, *Теме*, бр. 1, Ниш, 2007, стр. 50.

18) Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, op. cit., стр. 220.

19) Устав Републике Србије, члан 112.

20) Исто, члан 113.

ном од укупног броја посланика.²¹⁾ Када говоримо о именовану и избору представника у другим органима власти председник је тај који предлаже Народној скупштини кандидата за председника владе²²⁾ и то оног који, како Закон о председнику Републике каже, може да обезбеди избор Владе, односно даје мандат премијеру.²³⁾ Он поставља и разрешава дужности официре војске Србије, те командује војском.²⁴⁾ Такође, пет од десет кандидата за судије Уставног суда које предлаже Народна скупштина именује председник, док са друге стране он Народној скупштини предлаже десет кандидата за судије Уставног суда од чега она бира пет.²⁵⁾

Председник републике располаже и надлежностима у области спољне политике земље. Према Уставу председник Републике представља Србију у иностранству, прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника, а на предлог Владе указом поставља и опозива амбасадоре.²⁶⁾ Како Младен Лишанин запажа ове надлежности председника јесу симболичког карактера, али не може се искључити и то да оне председнику републике омогућавају и одређен степен фактичке моћи и утицаја.²⁷⁾

Председник Републике Србије може у два случаја, која су предвиђена Уставом и Законом о председнику Републике, и да распусти Народну скупштину. Председник Републике Србије може да распусти Народну скупштину на предлог Владе и у одређеним ситуацијама постоји уставна дужност председника да распусти Народну Скупштину. У првом случају, председник распушта парламент на предлог Владе стим што он има аутономно право да одлучи да ли ће предлог прихватити или одбити. Друга два случаја су када Народна скупштина у року од 90 дана не изабере Владу и уколико се

21) Исто

22) Шугарт истиче да уколико председник републике нема никакве иницијативе у процесу избора председника владе такав систем се много не разликује од парламентарног. (Matthew Soberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, od.dk/files/semi-presidentialism.pdf)

23) Закон о председнику Републике, члан 18, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/07.

24) Устав Републике Србије, члан 112.

25) Исто, члан 172.

26) Исто, члан 112.

27) Младен Лишаним, „Нормативни и стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије (1)“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 4/2010, стр. 141.

после изгласавања неповерења Влади не изабере нова у року од 30 дана.²⁸⁾

Мандат председника Републике Србије може престати у три случаја – када истекне временски период на који је изабран, када поднесе оставку и у случају да дође до његовог разрешења.²⁹⁾ Председника Републике Србије функције разрешава Народна скупштина у случају када се утврди да је он прекршио одредбе Устава.³⁰⁾ Поступак за разрешење покреће једна трећина народних посланика, а о томе да ли је он повредио одредбе Устава одлучује Уставни суд. Уколико суд утврди да је дошло до повреде Устава, председника функције разрешава парламент двотрећинском већином.³¹⁾

Када смо описали положај, функције и надлежности председника Републике Србије употребићемо Сиарофов³²⁾ начин мерења председничке моћи у једном систему власти, како би смо утврдили да ли Република Србија има „јаког“, „слабог“ или „умереног“ председника. Он је дао девет уставних индикатора преко којих је могуће мерити снагу председника републике у систему власти. Вредност 1 се додељује уколико се индикатор налази у уставу и вредност 0 уколико га нема. У табели 1 приказан је резултат.

28) Закон о председнику Републике, чланови 20, 21, 22, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/07.

29) Закон о председнику Републике, члан 13, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2007.

30) Професор Милан Јовановић сматра да је новим Уставом ојачана позиција Народне скупштине у односу на председника Републике, а то се огледа у томе што она има могућност да разреши функције председника иако га она није бирала. (Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 144.)

31) Закон о председнику Републике, члан 15, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2007.

32) Alan Siaroff, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research*, 42(3), 2003, pp. 287-312.)

Табела 1.

Уставна снага председника републике Србије по Сиарофу

Индикатор	НИ	ИИ	ПИ	ПВ	ПрВ	СНД	СП	ФВ	РП	Укупно
Председник републике Србије	1	0	1	0	1	0	0	0	1	4

Легенда: НИ - непосредни избор, ИИ - истовремени председнички и парламентарни избори, ПИ - дискрециона права именовања, ПВ - председава седницима владе, ПрВ - право вета, СНД - овлашћења у стању нужде и/или могућност доношења декрета, СП - централна улога у спољној политици, ФВ-централна улога у формирању владе, РП – могућност распуштања парламента.

Извор: Alan Siaroff, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research*, 42(3), 2003, pp. 287-312.

Као што се из табеле 1 може видети председник републике Србије има вредност 4, а поређења ради и председник Републике Хрватске има од 2001. године по Сиарофу вредност 4. Елци и Мекменамин су оне који имају вредност изнад пет одредили као „јак“ председнике, оне од 4 до 5 као „умерене“ или „осредње“, а испод 4 као слабе.³³⁾ Из овога можемо закључити да Србија има „умереног“ председника по моћи у систему власти.

Стварни (реал-политички) оквир положаја и улоге председника Републике у политичком систему Србије

Као што смо већ раније у раду рекли историјски посматрано положај и улога председника републике се мењала од тренутка увођења вишестраначја и доношења Устава 1990. године до данас. Имајући на уму саму политичку праксу и однос политичких снага могуће је, условно узето, детектовати неколико фаза у реал-политичком функционисању политичког система власти Србије. За одређивање ових фаза као пресудан јесте фактор положаја и улога председника републике и његовог политичког утицаја и односа са другим органима власти, како формално тако и неформално. Посебно је од значаја однос на линији председник републике и влада. То нас упућује на закључак да су уставне надлежности и овлашћења, као и стварни положај и улога председника републике они фактори који утичу на карактер система власти у једној држави. У складу са тим, у узрочно-последичном односу ових двеју варија-

33) Robert Elgie and Iain McMenamin, "Semi-presidentialism and Democratic Performance", *Japanese Journal of Political Science*, Cambridge University Press, no. 9, 2008, стр. 323-340.

бли, председник републике би био независна варијабла у односу на карактер система власти који би био зависна. Како професор Славиша Орловић наводи, те фазе би биле следеће³⁴⁾: президентцијалистичка фаза (председник Слободан Милошевић), квазипарламентарна фаза (председник Милан Милутиновић из СПС-а – премијер Зоран Ђинђић из ДОС-а), фаза кохабитације (председник Борис Тадић из ДС-а – премијер Војислав Коштуница из ДСС-а), фаза „кохабитације у коалицији“ (председник Борис Тадић – премијер Војислав Коштуница), председничка фаза (председник Борис Тадић).³⁵⁾ Из ових фаза можемо закључити да улога председника републике у политичком систему Србије варира у зависности од фактора из окружења у коме сам систем функционише. Овакве алтернативе у систему власти карактеристичне су за Француску где по Дивержеу и Лајпхарту имамо смене председничких и парламентарних фаза.³⁶⁾ Тако је и са системом власти у Србији. Систем власти у Србији функционише са карактеристикама председничког система онда када је председник републике уједно и председник странке која има већину у парламенту и која формира владу, односно председник и премијер су из исте политичке партије. Такође, ситуације је иста и онда када је председник републике и председник најјаче партије у коалицији која чини парламентарну већину и где је и премијер из те партије. У Србији је то било када је Слободан Милошевић био председник и у време мандата Бориса Тадић. Под оваквим околностима у систему власти у Србији премијер и Влада су *de facto* подређени председнику Републике, а он постаје поред парламента једна од најбитнијих институција у систему. Природно је, сматра Владисављевић, да председник Републике у оваквом односу снага у систему има вишеструко већи политички утицај од премијера и то илуструје примером политичких односа између Бориса Тадића и Мирка Цветковића.³⁷⁾ Дакле, председник нема по Уставу Србије битна овлашћења у односу на Владу, али у

34) Славиша Орловић, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2008, стр. 115-122.

35) Тренутно у Србији функцију председника републике обавља Томислав Николић из Српске напредне странке, док Влада још увек није формирана. Председник републике је мандат за састав владе дао Ивици Дачићу из Социјалистичке партије Србије, која ће владу саставити са Српском напредном странком и Уједињеном регионима Србије.

36) Наведено према: Matthew Soberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, 2005, od.dk/files/semi-presidentialism.pdf, стр. 14.

37) Небојша Владисављевић, „Демократија и полупредседнички систем у Србији данас“ у *Јавне политике Србије* (приредио: Милан Подунавац), Фондација Heinrich Böll, регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, Београд, 2011, стр. 17.

одређеној констелацији политичких снага он има велики политички утицај. Још један од фактора који јача његову улогу у систему јесте и његов непосредни избор од стране грађана што му даје политички и демократски легитимитет већи у односу на владу која то није. Председник Републике Србије који је уједно и председник странке која формира парламентарну већину овом чињеницом значајно ојачава свој утицај и на Народну скупштину, поред онога који има на Владу.³⁸⁾ Када то кажемо, овде пре свега имамо на уму карактер политичких партија у Србији које су у већини лидерске, односно позиција партијског вође је стуб организационе структуре партије. Положај и улогу председника републике, а самим тим ни карактер система власти, не можемо посматрати одвојено и од самог партијског система, јер како Гоати каже цитирајући Сарторија „једном успостављен партијски систем од зависне постаје независна варијабла политичког процеса“.³⁹⁾ Дакле, како Дејан Миленковић запажа председник Републике Србије, у горе наведеним околностима, утиче на Владу и Народну скупштину страначким, а не институционалним каналима.⁴⁰⁾ Такође, и изборни систем има утицаја на то каква ће бити улога председника републике у политичком систему, јер је јасно да утицај председника Републике Србије пре свега зависи од исхода парламентарних избора, стога су они ти који одређују начин расподеле моћи унутар система власти. У Србији се примењује пропорционални изборни систем који омогућава великом броју партија улазак у парламент, а тиме често је и нужно стварање коалиционих влада. У таквим околностима утицај председника републике на владу и парламент може бити ограничен у оној мери у којој он има утицаја само на чланове своје партије у коалицији, јер остали партнери имају у неким случајевима већи, а у неким мањи уцењивачки капацитет. Уцењивачки капацитет је већи у тзв. минималним коалицијама каква је у Србији била од 2008 - 2012. године на власти.⁴¹⁾ Уколико владу у Србији

38) На пример, уколико председник одлучи да врати закон који је прошао парламентарну процедуру, што му Устав и омогућава, а за који сматра да не треба бити усвојен, он може преко своје позиције партијског вође утицати на то да га парламент и не усвоји што је индиректан утицај председника на законодавни процес.

39) Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски систем*, Центар за мониторинг – ЦЕМИ, Подгорица, 2007, стр. 268.

40) Дејан Миленковић, „Стање политичких институција у Србији и њихов утицај на креирање и вођење јавних политика“, у *Јавне политике Србије* (приредио: Милан Подунавца), Фондација Heinrich Böll, регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, Београд, 2011, стр. 29-31.

41) Душан Павловић, Иван Станојевић, „Политичке институције и економска политика: анализа законских решења“, у *Јавне политике Србије* (приредио: Милан Подунавца),

формирају СПС-СНС-УРС имаћемо сличну ситуацију, са тим што ће премијер и председник републике бити из различитих партија, што ће ослабити позицију председника републике у односу на оне ресоре који ће припасти коалиционим партнерима. Међутим у условима када је исход избора такав да нема јасне већине која би формирала владу битна је улога председника републике у чијој је надлежности предлагање кандидата за састав владе. Он тада може да игра улогу посредника и може да фаворизује једног кандидата у односу на другог.⁴²⁾

Друга фаза у променама карактера мешовитог система власти у Србији је фаза кохабитације.⁴³⁾ Кохабитација је случај када је председник из једне политичке партије, а премијер и влада из њој супротстављене партије или коалиције која формира већину у парламенту. У том случају систем у Србији више личи на парламентарни, јер је утицај председника републике у оваквим околностима углавном сведен само на његова уставна овлашћења, која нису велика. Тежиште извршне власти, ако не и целокупна извршна власт је у рукама владе која је одговорна парламенту. Многи управо због овога сматрају да је систем власти у Србији парламентарни и да не можемо говорити о кохабитацији јер је она карактеристика полупредседничких система какав је на пример систем Француске. По другима, у оваквим околностима имамо ситуацију у пракси да је власт подељена између председника који је заједно са парламентарном мањином опозиција влади коју подржава већина у парламенту. У оваквим условима председник републике ће „највероватније стајати по страни текућих страначких сукоба и тако моћи да делује као неутралан посредник“.⁴⁴⁾ У српској политичкој пракси није било много примера кохабитације. Један јесте у периоду када је Милан Милутиновић из Социјалистичке партије Србије био председник, а Зоран Ђинђић из коалиције ДОС преми-

Фондација Heinrich Böll, регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, Београд, 2011, стр 42.

- 42) Matthew Søberg Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, 2005, od.dk/files/semi-presidentialism.pdf, стр. 11.
- 43) Овде је потребно напоменути да постоје становишта која полазе од тога да је управо кохабитација као одлика полупредседничких система лоша по нове демократије. Међутим, истраживања која је спровео Роберт Елџи показала су да у већини истражених случајева није дошло до поклапања периода кохабитације са тренутком када је дошло до урушавања демократије. (Robert Elgie, "Semi-presidentialism, Cohabitation and Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008", *Government and Opposition*, vol 45. No. 1, Blackwell Publishing, Oxford, 2010, стр. 34.
- 44) Небојша Владисављевић, „Демократија и полупредседнички систем у Србији данас“ у *Јавне политике Србије* (приредио: Милан Подунавац), нав. дело, стр. 17.

јер. Многи ову фазу одређују као квазипарламентарну с обзиром да Милан Милутиновић није ни могао да испуњава у целини своје надлежности као председник Републике како због смене режима тако и због хашке оптужнице која је подигнута против њега. Други пример кохабитације у Србији је период од 2004-2007. године где је председник Републике био Борис Тадић из Демократске странке која је била у опозицији, а премијер Војислав Коштуница из Демократске странке Србије. Влада је била мањинска и њу је чинила коалиција Демократске странке Србије, Г17 плус и Српског покрета обнове – Нове Србије, док је подршку у парламенту пружала Социјалистичка партија Србије. Систем власти у Србији је тада функционисао више као парламентарни него као председнички, како је то било раније и у периодима после дога. Ирена Пејић сматра да овај период функционисања система власти имао претежно обележја премијерско-председничког система, имајући на уму да је у овом периду, како она каже, функционисала „мирна“ кохабитација због постојања консензуса око надлежности између председника и његове парламентарне мањине и премијера и његове парламентарне већине.⁴⁵⁾

Са смењивањем ових горе наведених фаза у политичком систему Србије смењује се заправо институција власти која у једном тренутку игра улогу вођства у политичком процесу, а што је узроковано ширим политичким контекстом у коме овако успостављен систем делује. Роберт Елци истиче да у многим случајевима који имају полупредседнички систем власти постоји јасна корелација између контекста у коме једна држава успоставља полупредседнички систем и обрасца вођства који настаје одмах после.⁴⁶⁾ Контекст у коме је Србија увела полупредседнички систем деведесетих година био је такав да је први успостављени образац политичког вођства председнику републике дао улогу носеће институција политичког система и у којој је била сконцентрисана политичка моћ. Са сменом режима, а самим тим и променом контекста у коме систем делује, видели смо да је у Србији после 2000. године промењен образац политичког вођства. Сада је Влада та која преузима улогу политичког вођства у систему и клатно политичке моћи стоји на њеној страни, да би током последњег мандата председни-

45) Ирена Пејић, „Полупредседнички систем и могућност кохабитације“, *Теме*, бр. 1, Ниш, 2007, стр. 58.

46) Robert Elgie (Ed.), *Semipresidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 286-289.

ка Републике чију је функцију обављао Борис Тадић клатно политичке моћи се поново вратило на страну председника. Како данас Влада републике Србије није још увек формирана остаје да се види која ће од ових двеју институција играти пресудну улогу у функционисању мешовитог система власти у Србији.

* * *

У раду смо видели да међу стручњацима који се баве овом тематиком нема сагласности око тога какав је систем власти у Србији, што заправо значи да нема сагласности и око тога каква је улога и положај председника републике Србије. Ми смо стали на становиште да је Србија, што се из Устава и политичке праксе јасно види, изабрала мешовит систем власти и да институција председника републике има значајну понекад и пресудну улогу у квалитетном функционисању система имајући на уму чињеницу да је он једна од институција која је непосредно изабрана и која поседује велики политички ауторитет. Видели смо да када су узму у обзир одредбе Устава, али и реалан политички живот, положај и улога председника републике варирају и то од оних са карактеристикама председничких до оних са карактеристикама парламентарних система власти. Разлог томе јесу и одлике партијског система и самих партија и начина њихове организације и функционисања, као и уставног изборног система у Србији.

Анализом уставних одредби утврдили смо да Србија има „умереног“ председника Републике. Међутим, видели смо да у политичкој пракси он ипак остварује много већи утицај на политичке процесе него што је то уставом предвиђено, посебно у условима када партија председника има и парламентарну већину и самим тим формира и владу. Сматрамо да како постоји несагласност између председничког уставног положаја и стварног политичког утицаја потребно је овакво стање разрешити, а за то постоје најмање два начина. Један начин јесте да се председник Републике Србије више не бира директно на изборима већ у парламенту са минималним изменама његове садашње позиције у Уставу, док би други начин био да се председник републике и даље бира на непосредним изборима, али да се његова овлашћења појачају у смислу да његов неформални утицај, пре свега онај на владу, буде институционализован кроз нове уставне одредбе и да тако добијемо померање од „осредњег“ ка „јаком“ председнику, односно да креирамо

стварно-функционалну бифедалну извршну власт. У складу са тим, сматрамо и да је потребно изменама устава дати могућност председнику Републике и да председава седницама Владе по угледу на француски систем власти. Разлог оваквим предложеним изменама садржан је у томе да у условима када председник Републике Србије неформално остварује велики политички утицај на остале гране власти јавља се потреба његовог стављања у формалне оквире што би за собом повукло и већу политичку одговорност председника пред бирачима. Постоје и схватања која полазе од тога да је систем власти овакав какав је добар, али да он још увек не функционише на начин како је то предвиђено пре свега због непоштовања демократских принципа од стране појединих актера политичког процеса. Сматрамо да и оваква становишта имају утемељења пре свега због тога што грађанима омогућавају „стратешко“ гласање, односно различито гласање на парламентарним и на председничким изборима што би омогућило одређен баланс власти у систему.

Dragan Trailovic

THE POLITICAL INSTITUTION OF THE PRESIDENT OF REPUBLIC IN GOVERNMENTAL SYSTEM OF SERBIA

Summary

The aim of this paper is to describe and determine what is the position and what is the role of the head of state in governmental system in Serbia. For this purpose we will analyze the Constitution of the Republic of Serbia and Law on President of the Republic as well as political practice and real political life in Serbia. The first part of the paper will deal with the problem of determining the character of the system of government in Serbia through two opposing positions on this issue. One is represented by a group of scholars that believes that the governmental system in Serbia is parliamentary and the second group is one that says that the system of government in Serbia is semi-presidential. The second part of the paper deals with competencies of the President according to the Constitution of the Republic of Serbia as well as the role of the president in system of government according to the political practice in Serbia.

Key words: President of the Republic, political institutions, system of government, semi-presidential system, Serbia

ЛИТЕРАТУРА

- Анојчић Ивана, „Председник и премијер – моћ и овлашћења“, *Политика Online*, 18.03.2012, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Predsednik-i-premijer-moc-i-ovlasenja.lt.html>
- Буцак Горан, „Уставна овлашћења председника републике и парламента у актуелним политичким системима Француске и Србије“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, бр. 1/2005. стр. 65-80.
- Elgie Robert and McMenamin Iain, “Semi-presidentialism and Democratic Performance”, *Japanese Journal of Political Science*, Cambridge University Press, no. 9, 2008, стр. 323-340.
- Elgie Robert, “Semi-presidentialism, Cohabitation and Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008”, *Government and Opposition*, vol 45. no. 1, Blackwell Publishing, Oxford, 2010.
- Elgie Robert (Ed.), *Semipresidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Гоати Владимир, *Политичке партије и партијски систем*, Центар за мониторинг – ЦЕМИ, Подгорица, 2007.
- Јовановић Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Лишанин Младен, „Нормативни и стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије (1)“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 4/2010.
- Миленковић Дејан, „Стање политичких институција у Србији и њихов утицај на креирање и вођење јавних политика“, у *Јавне политике Србије* (приредио: Милан Подунавац), Фондација Heinrich Böll, регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, Београд, 2011.
- Орловић Славиша, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2008.
- Павловић Душан, Станојевић Иван, „Политичке институције и економска политика: анализа законских решења“, у *Јавне политике Србије* (приредио: Милан Подунавац), Фондација Heinrich Böll, регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, Београд, 2011.
- Пејић Ирена, „Полупредседнички систем и могућност кохабитације“, *Теме*, бр. 1, Ниш, 2007.
- Пејковић Марко, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 3/2010.
- Shugart Matthew Søberg, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, 2005, od.dk/files/semi-presidentialism.pdf

- Shugart Mathew Sobert, Carey John, *Presidents and Assambles: Constitutional design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- Siaroff Alan, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research*, 42(3), 2003, pp. 287-312.
- Устав Републике Србије
- Владисављевић Небојша, „Демократија и полупредседнички систем у Србији данас“ у *Јавне политике Србије* (приредио: Милан Подунавцац), Фондација Heinrich Böll, регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, Београд, 2011.
- Владисављевић Небојша, „Системи са непосредно изабраним председником, наслеђе старог режима и нови устав“, *Призма*, ЦЈДС, Београд, 2003.
- Закон о председнику Републике, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/07.

Resume

The head of state is one of the most important political institution which is essential for the well functioning of government. Competences, position and role of head of state as well as its relationship to other branches of government determine the character of the system of government in one state. After the Cold War and the collapse of real socialism many states belonging to the Eastern bloc was included in the process of democratic transition in order to consolidate democracy. At that time the basic dilemma was what system of government they should apply. Many were of the opinion that only a parliamentary system can be beneficial to new democracies. In contrary, most of these states chose to introduce a system of directly elected President and have chosen a semi-presidential system of government. When it comes to Serbia there is no consensus on what kind of governmental system is functional in our state. Some believe that the Serbian system of government is parliamentary or rationalized parliamentarianism while on the other side are those who think that the governmental system in Serbia is a sort of semi-presidential, precisely premier-presidential system. The role of the president in the political system of Serbia is regulated by the Constitution of the Republic of Serbia which was adopted 2006th and by the Law on the President of the Republic. According to the Constitution Serbia has implemented a system of separation of powers into legislative, executive, and judiciary. Executive power is shared between the Government and the President of the Republic. President of the Republic

of Serbia is elected in direct elections by secret ballot for a term of five years. Duties and competences of the President of Serbia are stipulated by the Constitution of Serbia: President of the Republic represents Serbia at home and abroad, declares laws upon his/her decree, in accordance with the Constitution, proposes an individual for the position of Prime Minister to Parliament, posts and recalls ambassadors of the Republic of Serbia, receives letters of credit and revocable letters of credit of foreign diplomatic representatives, grant amnesties and award honors. The President of the Republic may return a proposed law to the Parliament for further deciding and the President of the Republic may, in accordance with the Constitution and laws, dismiss the Parliament on a justified proposal of the Government. The President of the Republic commands the Military and places, promotes and dismisses officers of the Serbian Military.

Also, the role of president of the republic in Serbian political system varies depending on factors such as party system, electoral system etc. For example, the system of government operates with the characteristics of a presidential system when the President of the Republic is also the chairman of the party that has a majority in Parliament and when the Prime Minister and the President come from the same party. The second phase of changes in the character of governmental system in Serbia is the stage of cohabitation. In this case the system in Serbia is more like a parliamentary, because the influence of the President of the Republic on political processes in such circumstances is usually reduced only to its constitutional powers, which are not large. The focus of the executive if not all the executive power is in the hands of Prime Minister and Government that is responsible to Parliament.