

Горан М. Буџак*

Институт за политичке студије, Београд

ПОЛИТИЧКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ У САВРЕМЕНОМ УСТАВНО-ПРАВНОМ ПОРЕТКУ СРБИЈЕ**

Сажетак

Теоријско-истраживачки рад за основу научне анализе има савремени уставно-правни развој Србије и њених политичких институција. По својој основној дефиницији свака организација власти је инструментална категорија, што значи да у малим политичким заједницама још увек не постоји објективна потреба за посредовањем између друштвене заједнице и институција власти. На почетку рада систематски је и синтетички обухваћен развој хоризонталне организације власти, од дихотомије ка трихотомији, од парламентарног и председничког, ка савременим моделима мешовитог полупредседничког система. Научна анализа полупредседничког система или система рационализованог парламентаризма у Републици Србији је од научног и друштвеног значаја из бар два следећа разлога. Прво, иако је доношење Устава од 1990. године било у предвечерје дезинтеграције СФРЈ, Србија је овим уставно-правним актом била међу првим источноевропским државама које су прихватиле вредности либерално-демократског конституционализма и сходно томе извршиле корените промене друштвеног уређења и политичког система. Друго, Устав од 2006. године, као и претходни устав, организацију власти заснива на принципу поделе власти, али с обзиром да

* Научни сарадник

** Овај рад је настао у оквиру рада на научно-истраживачком пројекту бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

он представља само допуну претходног устава, отварају се многа питања, али једно од приоритетних је који су његови данас реални политички капацитети.

Кључне речи: Устав, Србија, организација, политичке институције, власт, дихотомија, трихотомија, полу-председнички систем, демократија, кохерентност.

ОПШТИ ПОЈАМ ВЛАСТИ И ХОРИЗОНТАЛНИ АСПЕКТИ ЊЕНОГ ОРГАНИЗОВАЊА

По својој основној дефиницији организација власти је инструментална категорија или „облик посредовања између принципа и праксе“, како је то формулисао Ђ. Лукач (Georg Lukács).¹⁾ Што значи да у малим политичким заједницама, као што су то у античком свету били градови – државе, још увек није објективно постојала потреба за континуираним и систематским посредовањем између друштвене заједнице и институција власти. Власт се ту остварује путем непосредне комуникације, размене интереса и политичког одлучивања. Тек ће се са појавом сложених држава и територијално великих политичких целина, јавити потреба за посебно специјализованим организацијама, које ће имати задатак, да по унапред утврђеним начелима и правилима, спроводе функције управљања и уопште политичке функције у ширем смислу.

Тако је стара римска империја развила бројне институције и целе системе кодификованог права (материјалног и процесног), како би посредовала у систематском спровођењу општих интереса на њеној целој, не тако малој територији. Ово јасно указује на историјски прве и праве узроке настанка организације власти, коју треба тражити у ширењу и усложњавању политичког простора, па самим тим у настанку, као и динамици најразличитијих односа, који се у том новом просторном амбијенту развијају.²⁾

У феудалним државама организација власти се испољава у хијерархији између виших и нижих инстанци (сизерена и вазала), да би хоризонтала политичке организације била подељена на велики број посебних јединица, феуда, који обављају двоструку улогу. С једне стране, они су производни организми, а с друге, основне је-

1) Georg Lukács, *Povijest i klasna svijest: Studija o marksističkoj dijalektici*, Naprijed, Zagreb, 1977.

2) Милан Матић, Милан Подунавац, *Политички систем - Теорије и принципи*, Институт за политичке студије, Београд, 1995, стр. 315.

динице феудалне организације власти. Наравно, при таквој историјској структури, начела о организацији власти још увек су неразвијена и сужена, свODE се на елементарна (обичајна) правила управљања, тј. газдовања феудима, с још увек, више-мање, непосредним односима владајућих и потчињених. Временом, смењивање овако затворене и уситњене феудалне структуре власти (властелинство), ширењем територија и повећањем броја људи, који живе на њима, с њиховим релативно равноправним положајем према центрима власти и управљањем у држави, фактички ће отворити проблем организације власти у модерном значењу, као кључно питање уграђивања нових, грађанских институција у темеље старог феудалног друштва.

Утемељивачи модерне политичке филозофије либералне оријентације, Џон Лок (John Locke) и Монтескје (Charles-Louis Montesquieu), су се веома студиозно и оригинално бавили питањима организације власти, и то Лок посебно у *Другом трактату о влади*³⁾, и Монтескје у познатом спису *О духу закона*.⁴⁾ Ова теорија, чији су они творци, названа је теоријом поделе (деобе) власти, с познатом новом тријадом: законодавна – извршна - судска власт, чиме се ограничава апсолутна власт феудалних владара, а у законодавним и представничким телима проширено је представљање трећег сталежа или грађана. Начелом поделе власти, узајамном контролом и равнотежом, стварале су се претпоставке да се у политичким структурама осујете отуђени и премоћни центри власти, и уједно успоставе демократски инструменти у процесу стварања нових грађанских политичких система.

Нова теорија о организацији власти, није само представљена, тј. не обухвата само теорију о подели власти, а потврду за овај став представља Русо (Jean-Jacques Rousseau), који је развио концепцију о организацији власти, познату као теорију о јединству власти (скупштински систем), којом се залаже да од народа непосредно бирана скупштина има превагу и усмерава рад свих других органа власти, буде директно израз његовог суверенитета.⁵⁾ Поред ових, у ствари, супротстављених концепција и теорија, временом су се јавиле и комбиноване теорије, као што је то теорија о сарадњи власти, која комбинујући и једне и друге политичке идеје, настоји да

3) Џон Лок, *Две расправе о влади*, Младост, Београд, 1978.

4) Шарл-Луј Монтескје, *О духу закона*, том 1, књига XI, „Филип Вишњић“, Београд, 1989.

5) Жан-Жак Русо, *Друштвени уговор*, „Филип Вишњић“, Београд, 1993.

дође до оптималног модела власти, која би била и демократска и ефикасна.

Главни модели хоризонталне организације власти су: а) парламентарни; б) председнички; ц) полупредседнички.

Парламентарни модел представља базични облик представничке демократије, под чијим утицајем су се, више или мање, касније јавиле и развиле све друге хоризонталне организације власти. У свом ширем значењу, парламентаризам не представља ништа друго до облик представничке демократије, у коме централну улогу у политичким процесима, као законодавни орган има парламент, формиран непосредном вољом грађана, који се међусобно налазе у равноправном политичком и правном статусу. Док у ужем значењу, парламентаризам је један посебан модел институционалног ангажмана, тј. система организације власти у коме се одвија контролна улога парламента, сарадња и равнотежа законодавне (парламента) и извршне (влада) власти.

Развој парламентарног система у свету је ишао у правцу да се више не говори о примату легислативе над егзекутивом, већ о њиховој хармонији и реципроцитету. Тако парламент може да изгласа неповерење влади, али и влада може да распусти парламент. Ово право реципроцитета Левенштајн (Karl Loewenstein) је фигуративно приказао као однос клипа и цилиндра.⁶⁾

Да констатујемо, у историји уставноправне науке о парламентаризму није спорно: да су се прве теорије развиле на анализи британске политичке праксе⁷⁾; да су обогаћивању теорије парламентарног система посебно допринели француски конституционалисти⁸⁾; као и да најеминентнија имена српске уставноправне науке: Јован Ђорђевић, Јован Стефановић, Миодраг Јовичић и Ратко Марковић, у својим делима заговарају овакав теоријски приступ парламентаризму. Важно је бити свестан чињенице да се у научној теорији још увек могу наћи ставови еминентних аутора, који сматрају да право на дисолуцију, којим располаже егзекутива, може, по својој правној суштини, бити противтежа праву легислативе да изгласа неповерење влади. Тим поводом Сартори (Giovanni Sarto-

6) Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, The University of Chicago Press, Chicago, 1957, pp. 89-90.

7) Walter Bagehot, *The English Constitution*, London, 1971, p. 65.

8) Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy – Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, MacMillan Press, London, 2000, p. 8.

г) сматра да је право дисолуције само спорадична могућност, док парламент има сталну контролу над сваким законодавним актом.⁹⁾

Вишевековни уставни живот парламентаризма недвосмислено упозорава на неутемељеност теоријских покушаја трајног одређивања конститутивних елемената његове дефиниције. Реалан и богат практичан политички живот парламентарног модела власти и даље не дозвољава никакве симплификације, па ни ону да се теоријски оквири овог система власти могу свести само на одговорност владе пред парламентом или постојање само еквилибријума између законодавне и извршне власти.

Теоријско одређивање дефиниције председничког система поделе власти теоретичарима уставног права су, углавном, представљали много мањи изазов, него дефинисање парламентарних модела хоризонталне организације власти. Институционална структура овог система власти је једноставнија, а самим тим и лакше препознатљива и предвидљива. Тако је Линц (Juan J. Linz) писао да су председнички системи међусобно много сличнији, него што су парламентарни системи, делом зато што су све председничке демократије инспирисане америчким моделом, а делом због тога што друштва која су прихватила овај систем власти имају заједничке карактеристике.¹⁰⁾ Значајно је приметити да баш због оваквих општих својстава председничког система, најчешће постоји занемарљива разлика у дефинисању међу појединим теоретичарима. Најнеспорнији елемент дефиниције је главна институција политичког система, институција самог председника. Тако Линц председнички систем дефинише са само два конститутивна елемента и са акцентом на начин избора шефа државе. По познатом аутору: „Председнички систем одликују две особине: 1) председник који контролише егzekутиву и који је изабран од грађана (или изборног колегијума) и изабрани парламент уживају демократску легитимност због чега је то систем „дупле демократске легитимности“; и 2) председник и парламент имају фиксне мандате тако да је председниковостанак на функцији независан од легислатуре и да је опстанак легислатуре независан од председникове воље“.¹¹⁾

9) Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering – Strukture, podsticaji i ishodi*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2003, str. 139.

10) Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p. 5.

11) Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, *op. cit.* p. 6

Уопште у научној теорији доминирају дефиниције председничког система у којима се наглашава немогућност легислативе да битније утиче на егзекутиву. Тако по Лајпхарту (Arend Lijphart) председнички систем има три основна обележја: „1) председник се бира на уставом предвиђени период и у нормалним околностима не може бити присиљен да се повуче изгласавањем неповерења од стране законодавног тела; 2) председник је изабран непосредно од стране грађана или изборног електорског тела и 3) извршна тела су инокосна и неколегијална“.¹²⁾ Веома слично председнички систем дефинише Сијароф (Alan Siaroff) који сматра да га чине моноцефална егзекутива и непосредан избор председника, који при томе није одговоран легислатури.¹³⁾

Мада су се први облици мешовитих политичких система појавили још након Првог светског рата (Вајмарска република од 1919), а са њима и теоријска расправа о даљој одрживости дихотомије система поделе власти, тек ће долазак генерала Де Гола (Charles de Gaulle) на чело Француске и доношење Устава Пете француске републике од 1958. године изнедрити модел мешовитог полупредседничког система, који ће постати узор за многе друге земље у Европи и свету. Овим француским уставом установљен је дуговечан, динамичан и континуиран систем власти, који не функционише праволинијски и на једнообразан начин. Досадашња уставна и политичка пракса показала је да француски полупредседнички систем може да функционише, на два, само феноменолошки, дијаметрално супротна начина, у зависности од природе остварене парламентарне већине. Први је када се подударају председникова и парламентарна већина, а уставним системом доминира председник Републике. Тежиште власти не помера се само од легислативе ка егзекутиви, већ је и бицефална, егзекутива само номинално бицефална, јер премијер, тј. први министар, у тим околностима постаје само пуки извршилац председникове воље. Позиција председника Републике, постаје у тој мери доминантна, да је премијер обавезан и оставку да поднесе, уколико то од њега тражи председник Републике.¹⁴⁾ У другом случају, случају подељених већина, тежиште

12) Arend Lijphart, *Modeli demokratije – Oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Službeni list SCG, Beograd i CID, Podgorica, 2003, str. 152-153.

13) Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction", *European Journal of Political Research*, 42, 2003, p. 295.

14) Karl Loewenstein, "The Constitution of the Fifth Republic a Preliminary Report", *The Journal of Politics*, 21(2), 1959, p. 230. , Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни

власти у егзекутиви се више не помера ка председнику Републике, већ ка премијеру, док председник Републике и даље задржава примат у сфери међународних односа и одбране, а премијер постаје неприкосновен у сфери унутрашње политике. При том, нужно је имати у виду да су ово само два различита, супротна стања једног истог, мешовитог полупредседничког модела између председника Републике и премијера, да би се у политичкој пракси појављивале веома различите нијансе, јер је очигледно да је предмет теоријске анализе веома еластичан, а не крути политички систем.¹⁵⁾

Полупредседничким уставним системима могу се квалификовати уставни системи који испуњавају следећих пет услова: 1) председника бирају непосредно или посредно грађани на унапред утврђени временски период; 2) председник располаже значајним овлашћењима, која га заједно са премијером и владом, чине активном влашћу у оквиру егзекутиве; 3) влада је политички одговорна парламенту; 4) најужа структура егзекутиве је бицефална егзекутива; и 5) мада само функционисање полупредседничког система томе треба да допринесе, друштвени и политички амбијент треба да чине претпоставке демократског и стабилног политичког система.

САВРЕМЕНИ УСТАВНО-ПРАВНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ И ПОЛИТИЧКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

Мада је тада још увек била у саставу СФРЈ, и касније независно од промене међународног положаја, перманентно суочена са решавањем државног питања, Србија је доношењем Устава 1990. године, ипак, била међу првим источноевропским државама, које су извршиле корените промене политичког система. Овим новим уставним актом прокламовани су принципи слободне тржишне привреде, политичког плурализма, као и институционализована начела поделе власти.

У нашој научној литератури не постоји општа сагласност о уставно-правној природи донесеног устава. Није спорно да Србија овим уставом није добила нови председнички систем власти. Влада са самосталним делокругом надлежности одговорна је Народној скупштини, а Народна скупштина функционално и организа-

факултет, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 114.

15) Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, op. cit., str. 158.

ционо одвојена од председника Републике, што није у складу са председничким системом поделе власти.

И данас постоје веома различити приступи и квалификације овог уставног система. Постоје мишљења да се, у ствари, ради о мешовитом моделу са доминацијом председничког политичког система (Александар Фира);¹⁶⁾ хибридном председничком систему (Коста Чавошки)¹⁷⁾; мешовитом парламентарно-председничком систему (Миодраг Јовичић)¹⁸⁾; квазипарламентарном систему с доминацијом председника Републике (Павле Николић)¹⁹⁾; рационализованом парламентаризму (Ратко Марковић)²⁰⁾.

Поред испољених значајних разлика, овим великим именима српског уставног права је заједнички став, да Уставом од 1990. године, није установљен у чистом облику ниједан од два традиционална система поделе власти, већ је заступљена трихотомија система поделе власти, а природа насталог политичког система не може се, у суштини, и, не превасходно, одредити нормативном анализом уставног текста, већ уставним отелотворењем у уставној и политичкој пракси, тј. фактичким функционисањем. У основи, преовлађујућа су мишљења да се ради о мешовитом полупредседничком систему.

На основу овог устава, осим права суспензивног вета, којим располаже егzekутива у односу на законе парламента, председник Републике располаже и правом дисолуције. Међутим, за разлику од Устава Пете француске републике, централног модела полупредседничких система у свету, председник Србије може да распусти Народну скупштину на образложени предлог владе. Што, у ствари, значи да шеф српске државе не може самостално да иницира распуштање представничког тела, већ само може да арбитра

16) Александар Фира, „Српско-црногорски председнички модел“, у Александар Фира, *Записи о правном поретку*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 163.

17) Коста Чавошки, „Трећа Југославија у новом уставном руху“, у Коста Чавошки, *Устав као јемство слободе*, „Филип Вишњић“, Београд, 1995, стр. 121.

18) Миодраг Јовичић, „Парламентарни систем насупротив председничком и скупштинском систему“, у Миодраг Јовичић, *Куда идеш Србијо? - Хроника српско-југословенске уставности (1990-1994)*, „Драганић“, Београд, 1995, стр. 38.

19) Павле Николић, „Парламентаризам и систем власти у Југославији данас“, у Павле Николић, *Од распада до безнађа и наде*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997, стр. 157.

20) Ратко Марковић, „Предговор“, у *Устав Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 1992, стр III.

у спору између владе и Народне скупштине.²¹⁾ Будући да је зависан од предлога владе, председник делује несамостално, а право на дисолуцију не може бити успешно средство политичке борбе против парламентарне већине супротне политичке оријентације у периодима кохабитације.

Влада, као саставни део егzekутиве, је организационо и функционално независна од председника Републике. Право егzekутиве на дисолуцију је установљено као противтежа праву парламента да изгласа неповерење влади, али ако имамо у виду чињеницу да се сама влада бира из парламентарне већине, онда логички проистиче да ниједна влада без посебних разлога неће доносити одлуку о распуштању Народне скупштине, зато што на тај начин угрожава и сопствену политичку егзистенцију.

Председник Републике предлаже судије Уставног суда чији је избор у надлежности Народне скупштине, али имајући у виду да су функције судија Уставног суда сталне, може се десити да председник за време свог мандата уопште не искористи ово своје право. Председник Републике има уставно право да предлаже судије Уставног суда, али је самосталност његове политичке иницијативе објективно сужена, јер увек мора да води рачуна о расположењу парламентарне већине.

Ванредна овлашћења председника Републике Србије су била предмет јавне, али и веома полемичке политичке расправе. Често је занемаривана чињеница да се валидне правне оцене о правом значају ових институција могу доносити једино уважавајући политичке и друштвене околности у којима су донете, као и политичку праксу у другим земљама с полупредседничким системом власти. Ванредна овлашћења увек могу бити злоупотребљена, али се зато и вредност сваког устава мери по томе у којој мери, у постојећим историјским околностима, правно промовише делотворну организацију власти. С обзиром да је реч о предвечерју распада СФРЈ и неопходном решавању српског националног питања, потпуно је оправдано што је уставотворац настојао да успостави што делотворније механизме за државно и уставно деловање у ванредним околностима. По томе овај устав Србије није никакав изузетак, кад је реч о прокламовању ванредних овлашћења у корист председника Републике. Компаративна уставноправна анализа, примера ради,

21) Павле Николић, „Институција шефа државе у Србији и Југославији“ у Павле Николић, *Од распада до безнађа и наде, оп. cit.*, стр. 120.

показује како је још 1919, вајмарски уставотворац заступао став о неопходности њиховог постојања. Устав Пете француске републике посебно поставља и уздиже овлашћења председника Републике, за чије вршење није потребан премапотпис владе, а што није представљало препреку за више од пола века дуг, богат и демократски политички живот Француза.

Поједина значајна имена уставног права у Србији уставотворцу су једино замерала што није правно прецизирао које слободе и права грађана могу бити ограничена при вршењу ванредних овлашћења.²²⁾ Уколико се занемаре ванредна овлашћења, која су престала да постоје доношењем Устава СРЈ од 1992, и која су била проузрокована изузетно тешким околностима у којима се Република Србија налазила, председник Републике не располаже ефективном влашћу при свакодневном функционисању политичког система. Утемељење за овакав научно схватање представљају институционална решења других посткомунистичких земаља, која шефу државе дају много већа овлашћења, на основу којих, између осталог, располаже правом именовања и опозива премијера, правом председавања седницама владе, правом законодавне иницијативе, правом сазивања ванредних седница парламента, правом расписивања референдума, јачим правом суспензивног вета, самосталним правом дисолуције, самосталним вођењем спољне политике и др.²³⁾ А кад је реч о уставно-правним решењима Пете француске републике, шеф државе се појављује и као прави шеф владе с обзиром да председава седницама Министарског савета и потписује ордонансе и декрете усвојене на овоме органу.

Уставна овлашћења председнику Републике Србије не омогућавају да добије активну улогу у оквиру егzekутиве, већ је истим уставом предвиђено да влада води политику Републике Србије. Влади је додељена улога ефективног и оперативног дела егzekутиве, док председник не располаже средствима на основу којих би могао да утиче на рад владе.

Народна скупштина, како правници кажу, располаже неокрњеном законодавном влашћу, широко прокламованом изборном функцијом и значајним овлашћењима политичког карактера. По-

22) Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1995, стр. 252-253.

23) Владан Кутлешкић, „Председник републике“, у *Организација власти – Упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 179-189.

ред тога што бира и разрешава владу, Народна скупштина може да покрене поступак опозива председника Републике, уколико се утврди да је он повредио устав. Србија је, у ствари, Уставом од 1990. године добила избалансиран систем власти, у коме ни један од централних органа власти, а на основу уставних овлашћења, није могао да доминира политичким системом. Уставно-правно сачувана је институционална логика парламентаризма, јер је за шефа државе одређена пасивна улога у оквиру егzekутиве.²⁴⁾

Доминантну позицију тадашњи председник Слободан Милошевић (1990-1997), није стекао коришћењем уставних овлашћења, већ као неприкосновени лидер владајуће Социјалистичке партије Србије.

По мишљењу Хуана Линца и Алфреда Степана консолидовање демократског политичког система нужно је, тј. објективно једино могуће, у условима када је решено државно питање, а српско државно питање није решено ни више од двадесет година после доношења Устава Србије од 1990. године.²⁵⁾

ПОЛОЖАЈ И ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ПОЛИТИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА У УСТАВУ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ

После петооктобарских промена политичке странке окупљене у владајућој Демократској опозицији Србије нису могле да успоставе политички консензус о многим елементима будућег устава.²⁶⁾ Тежак је био и поступак уставне ревизије установљен законом Србије од 1990. године, којим се предвиђа да акта о промени устава мора да подржи двотрећинска већина укупног броја народних посланика и већина укупног броја бирача на референдуму. Одбрана јужне српске покрајине, Косова и Метохије, од наметања спољног антисрпског решења међународне заједнице, ће тек ујединити владајуће и опозиционе политичке странке око овог централног уставног питања. Тако ће Србија 8. новембра 2006. године добити нови устав, у чијој преамбули ће бити недвосмислено истакнуто да је Косово и Метохија саставни део територије Србије, а иначе, кад је реч о овом уставу у целини, опште је мишљење и научне и

24) Ратко Марковић, „Предговор“, у *Устав Републике Србије, оп. cit.*, стр. IV.

25) Хуан Линц, Алфред Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, „Филип Вишњић“, Београд, 1998, стр. 20.

26) Коста Чавошки, *Згажени устав*, Никола Пашић, Београд, 2003, стр. 269.

политичке јавности,²⁷⁾ да уставотворац, овом приликом, није приступио темељним и институционалним променама. Хоризонтална организација власти, по својој суштини, је остала иста, па се због тога може утемељеним прихватити став да је Устав од 2006. године, у основи само поправка дотадашњег устава.

На почетку ове уставноправне анализе важно је имати у виду да се карактер једног устава, природа успостављеног система власти, пре свега, одређује односом легислативе и егzekутиве, две врсте власти, а судска власт треба да се врши независно.

Организација власти се као у претходном уставу, а сходно принципу поделе власти, дели на законодавну, извршну и судску власт. Међутим, одмах морамо да приметимо да напомена у истом члану (члан 4), да се „однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли“, и по многим другим теоретичарима²⁸⁾, као по Ратку Марковићу, представља само једну прокламацију, која не производи никакве институционалне последице, и која више приличи једном уџбенику уставног права него самом уставу.

По данас важећем, актуелном Уставу од 2006. године, председник Републике изражава државно јединство Републике Србије (члан 111). Бира се на непосредним изборима, тајним гласањем (члан 114), на период од пет година, али ниједно лице на ову функцију не може бити изабрано више од два пута (члан 116). Мандат председника може и раније да престане, не само истеком мандата на који је изабран, већ личном оставком или разрешењем са председничке функције. Процедuru за разрешење покреће Народна скупштина на иницијативу најмање трећине народних посланика, а повреду Устава утврђује Уставни суд у року од 45 дана од покретног поступка. На овај начин, (различито од Устава од 1990. године), председника Републике, који је непосредно изабран од стране грађана, разрешава Народна скупштина, орган који га, иначе, није бирао на ту функцију. Новина у новом Уставу Србије је да се председник Републике лакше разрешава него што се бира. У целини гледајући, уставно-правни положај председника Републике у Уставу од 2006. године, морамо да констатујемо да се проширио делокруг његових надлежности, али су укинута његова ванредна овла-

27) Ратко Марковић, „Предговор: Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, у *Устав Републике Србије*, Јустинијан, Београд, 2006, стр. 85.

28) Ратко Марковић, „Предговор: Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, у *Устав Републике Србије*, op. cit., стр. 85.

шћења. Делокруг његових надлежности је делимично проширен, супротно од генералне тенденције уставотворца да умањи значај институције председника Републике, и као последица у међувремену промењеног државног статуса Републике Србије.

У овоме уставу (2006. године), председник Републике представља Републику Србију у земљи и иностранству (члан 112, тачка 1), поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника, укавом проглашава законе (члан 112, тачка 2), и врши помиловања и одликовања. Председник Републике Народној скупштини предлаже кандидата за председника владе, с обзиром да је претходно саслушао мишљења представника изабраних изборних листа (члан 112, тачка 3). Постоје значајне разлике између два претходна устава, зато што је председник, по ранијем Уставу од 1990. године, при предлагању мандатара морао да саслуша мишљење представника већине, а по Уставу од 2006. године, обавезан је да саслуша мишљење представника свих изабраних изборних листа. Председник Републике, у складу са законом, унапређује и разрешава официре Војске Србије, али ово значајно уставноправно овлашћење му и не омогућава доминантну позицију у области одбране, јер се ова област детаљније уређује законом. Председник републике у новом уставу, није само задржао, већ и појачао право суспензивног законског вета, тако је председник Републике дужан да најкасније у року од 15 дана од дана изгласавања закона или 7 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. Ветирани закон, да би ступио на снагу, нужно је да при поновном гласању у Народној скупштини буде изгласан већином укупног броја посланика, за разлику од решења у претходном уставу када је за усвајање ветираног закона била довољна само обична већина. Као и код претходног устава, председник Републике не располаже самосталним правом дисолуције, већ при поступку распуштања Народне скупштине може да приступи искључиво на образложени предлог Владе (члан 109).

Председник Републике именује и пет судија Уставног суда, али ово његово овлашћење није самостално зато што председник именује пет судија Уставног суда од десет кандидата, које предлаже Народна скупштина, а Народна скупштина бира пет судија Устав-

ног суда између десет кандидата, које предлаже председник Републике.

У нашој правној и политичкој науци, као и код једног дела политичке јавности у Србији, веома оспоравана ванредна овлашћења председника Републике у Уставу од 1990. године, Устав од 2006. године не додељује председнику Републике.

Новим уставом је утврђено да је влада носилац извршне власти у Републици Србији. Влада, као у претходном уставу, не може бити више мешовита, а то фактички значи да члан нове владе не може бити и посланик у Народној скупштини (члан 126). Владу чине председник владе, један или више потпредседника и министри. Како је то већ политичкој јавности Србије добро познато, председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа, предлаже кандидата за мандатара за састав нове владе (члан 127). Мандатар у Народној скупштини износи програм владе и предлаже њен будући састав. Влада ће бити изабрана, само онда, ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика. Мандат јој траје до истека мандата Народне скупштине, која ју је изабрала, а раније може престати у случају изгласавања неповерења, распуштања Народне скупштине и оставком председника владе. Она је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање законских и других општих аката Народне скупштине, и за рад органа државне управе (члан 124). Положај владе је ојачан и одлуком уставотворца да гласање о неповерењу влади или поједином члану владе може да затражи 60 народних посланика, уместо само 20 посланика, колико их је било неопходно у Уставу од 1990. године. Ова иста уставноправна тенденција се може уочити и код уставног решења, којим се предлог за гласање о неповерењу влади или поједином њеном члану, може разматрати најраније 5 дана по подношењу предлога, док је у ранијем уставу то било могуће најраније 3 дана. У циљу даљег јачања положаја владе, донесено је и уставно решење по коме, у случају неуспешног покушаја обарања владе, посланици не могу исти предлог поднети на гласање пре истека 180 дана. Када је реч о изгласавању неповерења влади, Народна скупштина се распушта и уколико се у року од 30 дана од изгласавања неповерења не изабере нова влада. Нови устав, као начин притиска на представничко тело, предвидео је и могућност владе да затражи гласање о сопственом поверењу (члан 131). Уколико Народна скупштина изгласа

неповерење влади, председник Републике је обавезан да покрене поступак за избор нове владе.

У целини узев, нови устав је влади доделио све оне надлежности, које су неопходне, за њено доминантно и успешно функционисање, у успостављеном уставном систему. Влада је надлежна да утврђује и води политику (члан 123, тачка 1); извршава законе и друге опште акте Народне скупштине (члан 123, тачка 2); доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123, тачка 3); предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје мишљење о њима кад их поднесе други предлагач (члан 123, тачка 4); усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом (члан 123, тачка 5).

Поједини уставноправни теоретичари сматрају, да је у Уставу од 2006. године, Народна скупштина погрешно оквалификована као највише представничко тело, с обзиром да се и председник Републике бира непосредно вољом грађана, и тако располаже непосредним политичким легитимитетом. Иначе, Народну скупштину чине 250 посланика изабраних непосредно, тајним гласањем, на период од четири године. Народна скупштина се распушта у три случаја: први, председник Републике на образложени предлог владе може да распусти Народну скупштину (члан 109). У ситуацији уколико је већ донет предлог да јој се изгласа неповерење или пак уколико је сама поставила питање свог поверења, влада не може да предложи распуштање Народне скупштине. Други, Народна скупштина се распушта ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере владу. И трећи, председник Републике је дужан да укажем распусти Народну скупштину, уколико се у року од 30 дана од изгласавања неповерења влади не изабере нова влада. Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања.

Народна скупштина се састаје на два редовна заседања годишње, при чему прво редовно заседање почиње првог радног дана у марту, а друго редовно заседање првог радног дана у октобру (члан 106). Редовно заседање не може да траје дуже од 90 дана док се на ванредно заседање Народна скупштина састаје на захтев најмање 1/3 народних посланика или на захтев владе са унапред одређеним дневним редом. Народна скупштина се без позива само састаје после проглашења ратног или ванредног стања. Уставом се не предвиђа једнообразан начин одлучивања у Народној скупштини. Што

значи да се одлуке доносе већином гласова народних посланика, на седници на којој је присутна већина народних посланика, осим када су у питању таксативна наведена питања и закони, Народна скупштина одлучује већином од укупног броја посланика (члан 105).

Као последица промењеног државног статуса Србије, промењена је и делимично проширена надлежност Народне скупштине. Уставом су јој додељене нормативне надлежности: Народна скупштина доноси и мења устав (члан 99, тачка 1); доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99, тачка 7); потврђује међународне уговоре (члан 99, тачка 4); усваја план развоја и просторни план (члан 99, тачка 10); усваја буџет и завршни рачун Републике Србије на предлог владе (члан 99, тачка 11). При том је важно имати у виду да Народна скупштина располаже и надлежностима политичког карактера: одлучује о промени граница Републике Србије (члан 99, тачка 2); одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање (члан 99, тачка 5); надзире рад служби безбедности (члан 99, тачка 6); усваја стратегију одбране (члан 99, тачка 9); расписује републички референдум (члан 99, тачка 3); даје сагласност и на статут аутономне покрајине (члан 99, тачка 8). Народна скупштина располаже и квазисудском функцијом, тј. даје амнестију за кривична дела (члан 99, тачка 12).

У оквиру својих изборних права Народна скупштина бира владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата и владе и министара, бира и разрешава судије Уставног суда, бира председника Врховног касационог суда, Републичког јавног тужиоца, бира и разрешава гувернера Народне банке Србије, Заштитника грађана и друго (члан 99, став 2). Право законодавне иницијативе Устав је поверио сваком народном посланику, влади, скупштини аутономне покрајине или групи од најмање 30.000 бирача (члан 107), али и као и у претходном Уставу од 1990. године, и у новом уставу председник Републике није уврштен у круг предлагача закона. Међутим, предлог за промену Устава, поред председника Републике, може поднети трећина народних посланика, влада и најмање 150.000 бирача (члан 203).

Овако посматрајући уставноправни систем Србије, успостављен 2006. године, неминовно се намеће закључак да је његова основна тенденција била да ослаби институцију председника Републике. Судбина ове уставноправне институције не зависи од

воље грађана, који су га на ту функцију и изабрали, већ је успостављено уставно решење по коме Народна скупштина двотрећинском већином разрешава председника у случају да је повредио Устав Републике Србије. Влада је једини ефективни део егzekутиве, док је председник Републике само задржао улогу модераторне власти, није активан субјект политичких процеса. Наравно, да овакав однос између субјеката бицефалне егzekутиве утиче на кохерентност политичког система у целини и на његову ефикасност. Компаративна анализа нормативног и стварног у функционисању целокупног политичког система, посебно његових политичких институција, увек је значајна, али основне узроке оваквом стању уставног поретка у Србији, поред међународних околности (финансијска презадуженост земље и потчињеност међународним центрима политичке моћи), и унутрашњег амбијента, у коме није решено основно државно питање (државни статус Косова и Метохије), превасходно треба тражити у недограђености и недореченостима самих уставних решења.

САВРЕМЕНИ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКИ СИСТЕМИ У СВЕТУ

У својим новим уставима посткомунистичке земље или земље у транзицији су се вратиле вредностима либерално-демократског конституционализма уместо модела власти заснованог на начелу јединства власти и у својим новим уставним решењима су институционализовале начело поделе власти.

Компаративна анализа ових промењених устава показује да ни путеви ни модели уставне консолидације ових земаља нису били ни једносмерни ни једнообразни. Рецимо, Мађарска је задржала стари Устав од 1949. године, али из њега је радикалном ревизијом 1990. године, одстранила елементе совјетског модела јединства власти. Албанија је у почетку покушала да само путем парцијалне ревизије Устава изврши уставну консолидацију, али је, ипак, 1998. године донела нови устав. За разлику од њих, Летонија је кренула у конституисању свог новог уставног система потпуно другим путем, вратила је на снагу Устав од 1922. године.²⁹⁾

29) Gerald Easter, *Preference For Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS*, World Politics 49(2), 1997, p. 188.

У процесу конституисања нових уставноправних поредака посебан утицај имала је чињеница да су председнички системи поделе власти страни традицији европског конституционализма. Због тога су ове државе у креирању нових уставних решења узимале за основу парламентарни институционални систем, с тим што је мањи број њих (Мађарска, Чешка, Албанија, Летонија и Естонија) остао у правним оквирима чистог парламентарног система.³⁰⁾

Највећи број посткомунистичких земаља установио је непосредан избор шефа државе, чиме ће он стећи непосредан легитимитет, што је, уз одговорност владе пред парламентом, основна претпоставка за постојање мешовитих полупредседничких система. Нови председник располаже изузетно широким делокругом овлашћења, чиме се његов положај у основи разликује од парламентарног шефа државе, који је ограничен на функције протоколарног карактера. У полупредседничке уставне системе, који поред одговорности владе пред парламентом, прокламују и непосредан избор шефа државе спадају: Бугарска по Уставу од 1991, Македонија по Уставу од 1991, Румунија по Уставу од 1991, Словенија по Уставу од 1991, Литванија по Уставу од 1992, Русија по Уставу од 1993, Молдавија по Уставу од 1994, Украјина по Уставу од 1996. и др. Тим поводом и познати француски теоретичар Морис Диверже (Maurice Duverger) полупредседнички систем сматра најделотворнијим средством транзиције у Источној Европи и бившем СССР-у.³¹⁾

Француски председник Де Гол, мада војник, а не уставно-правни теоретичар, с поносом је тврдио како институције Пете француске републике не одговарају ни једној од две категорије, које је доктрина већ установила.³²⁾ У данашњој уставно-правној науци не треба да изненади дефицит адекватних одговора на све веће изазове, тенденција и модела уставноправне стварности.³³⁾ И поред тога што у научној теорији још увек има велики број поборника традиционалне дихотомије власти, не треба затворити очи пред чињени-

30) Bruce Ackerman, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1992, p. 61, Klaus von Beyme, "Institutional Engineering and Transition to Democracy", in Jan Zielonka, *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Vol.1, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 7-8.

31) Maurice Duverger, "The Political System of the European Union", *European Journal of Political Research*, 31 1997, p. 137.

32) François Frison-Roche, *Le „modèle semi-présidentiel“ come instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 10-11.

33) Richard Moulin, *Le Présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1978, p. 39.

цом да су у савременом свету конституционализма све присутније нове реалности, које се не могу сврстати у постојеће две категорије. Данашња уставноправна наука се, без сумње, суочава са многобројним новим изазовима и проблемима у теоријском настојању да класификује све савремене системе власти.

Нема сумње да модел полупредседничког система Пете француске републике представља централни уставноправни модел-узор за све полупредседничке системе у свету. У оквиру тога, премијер Француске Помпиду (Georges Pompidou) је 1964. године у једној скупштинској дебати изјавио: „Француска је изабрала систем који се налази на средокраћу америчког председничког и британског парламентарног система, у коме шеф државе, заснивајући ауторитет на општим изборима, одређује општу политику, при чему своје функције обавља искључиво са владом коју он бира и именује, али која мора да задржи и поверење парламента да би опстала.“³⁴⁾ Мада, због кохабитације никад се са потпуном сигурношћу унапред не може предвидети како ће у наредном периоду функционисати француски модел система политичке власти, неоспорно је да је у најдужем периоду свог институционалног политичког живота имао presidencyализам.

Уставно-правна динамика трансформације и развоја политичких система у свету упозорава да је неопходно да се Дивержеова класификација полупредседничких система: Вајмарска Немачка, Финска, Аустрија, Ирска, Исланд, Португал, допуни новим демократским, више-мање, стабилним политичким системима.

ЛИТЕРАТУРА

- Ackerman, Bruce *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1992.
- Bagehot, Walter *The English Constitution*, London, 1971.
- Beyme, Klaus von “Institutional Engineering and Transition to Democracy”, in Jan Zielonka, *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Vol.1, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 7-8.
- Beyme, Klaus von *Parliamentary Democracy – Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, MacMillan Press, London, 2000.
- Duverger, Maurice “The Political System of the European Union”, *European Journal of Political Research*, 31, 1997, pp. 137-145.

34) Jean Poulard, “The French Double Executive and the Experience of Cohabitation”, *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, 1990, p. 244.

- Easter, Gerald "Preference For Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS", *World Politics* 49(2), 1997, pp. 184-211.
- Јовичић, Миодраг „Парламентарни систем наспрот председничком и скупштинском систему“ у Миодраг Јовичић, *Куда идеш Србијо? - Хроника српско-југословенске уставности (1990-1994)*, „Драганић“, Београд, 1995.
- Кутлешић, Владан *Организација власти – Упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
- Lajphart, Arend *Modeli demokratije – Oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Službeni list SCG, Beograd i CID, Podgorica, 2003.
- Loewenstein, Karl *Political Power and the Governmental Process*, The University of Chicago Press, Chicago, 1957.
- Loewenstein, Karl "The Constitution of the Fifth Republic a Preliminary Report", *The Journal of Politics*, 21(2), 1959.
- Linz, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- Линц Хуан, Степан Алфред *Демократска транзиција и консолидација*, „Филип Вишњић“, Београд, 1998.
- Лок, Џон *Две расправе о влади*, Младост, Београд, 1978.
- Lukács, Georg *Povijest i klasna svijest: Studija o marksističkoj dijalektici*, Naprijed, Zagreb, 1977.
- Марковић, Ратко *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1995.
- Марковић, Ратко „Предговор“, у *Устав Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 1992.
- Матић Милан, Подунавац Милан *Политички систем - Теорије и принципи*, Институт за политичке студије, Београд, 1995.
- Монтескје, Шарл-Луј *О духу закона*, „Филип Вишњић“, Београд, 1989.
- Moulin, Richard *Le Presidentialisme et la classification des régimes politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1978.
- Николић, Павле „Парламентаризам и систем власти у Југославији данас“, у Павле Николић, *Од распада до безнађа и наде*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997.
- Николић, Павле „Институција шефа државе у Србији и Југославији“, у Павле Николић, *Од распада до безнађа и наде*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997.
- Poulard, Jean "The French Double Executive and the Experience of Co-habitation", *Political Science Quarterly*. Vol. 105, No. 2, 1990, pp. 243-267.

- Русо, Жан-Жак *Друштвени уговор*, „Филип Вишњић“, Београд, 1993.
- Sartori, Đovani *Uporedni ustavni inženjering – Strukture, podsticaji i isходи*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2003.
- Siaroff, Alan “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, 42, 2003.
- Симовић, Дарко *Полупредседнички систем*, Правни факултет, Службени гласник, Београд, 2008.
- Фира, Александар „Српско-црногорски председнички модел“, у Александар Фира, *Записи о правном поретку*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
- Frison-Roche, François *Le „modèle semi-présidentiel“ come instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005.
- Чавошки, Коста „Трећа Југославија у новом уставном руху“, у Коста Чавошки, *Устав као јемство слободе*, „Филип Вишњић“, Београд, 1995.

Goran M. Budzak

THE POLITICAL INSTITUTIONS IN MODERN CONSTITUTIONAL-LAW ORDER OF SERBIA

Resume

By the Constitution since 2006 was established new and actual existing constitutional order of Serbia, that has for dominant constitutional tendency to weak the institution of president of the Republic. It was maintained direct election of the president of the Republic, but significantly easier the procedure for his removal. Because of his political fate does not depends on the will of the citizens, those subjects which has elected him on that function, but has found a new constitutional solution that the National Assembly of Serbia may, in the case if he violated the Constitution, by two-thirds majority release him from the presidential function. Observing the constitutional system of Serbia, in totality, it is obvious the intention of the author of the Constitution to strengthen the position of the government, so that it becomes only operating and effective part of the bicefal egzecutive, while the president intended the role of the moderator of government, not an active subject in the political process. Analysing the political system of Serbia, as a whole, we can conclude that in this constitution required such constitutional-law amendments and changes, that will prevent the institutions of the president and the premier to act independent to the extent to become operating systems in the system. The priority should be strengthening of the institution of the president of the Republic

and raising of the level of coordination between these two members of the executive. This would be, undoubtedly, affect the coherence of the political system, in general, to strengthen its democratic capacity and his efficiency.

The political model of Fifth French Republic remains the epicenter of comparative analysis of the semi-presidential system in the world. Modern constitutional-law theory would have to follow all the new reality of mixed political systems, their present constitutional-law trends and political models. Not just because of that, the current system of division of political power in traditional dichotomy and modern trichotomy, becomes insufficient for a thorough, overall scientific classification of political systems.

Key words: Constitution, Serbia, organization, political institutions, power, dichotomy, trichotomy, semi-presidential system, democracy, coherence.