
ПРЕЗИДЕНЦИЈАЛИЗОВАЊЕ СРПСКОГ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА (2006-2016)*

УДК 342.4(497.11)“2006“:342.511“2006/2016“

Оригинални научни рад

Дарко Симовић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

С а ж е т а к

Устав Србије од 2006. године није донео значајније новине на пољу хоризонталне организације власти. Парламентаризам од 1990. године је додатно рационализован, али политичка пракса указује на то да његови суштински недостаци нису откљонени новим уставом. Систем власти је и даље подложен президентијализовању, а његово функционисање у пракси преваходно зависи од ванинституционалних фактора. Президентијализација политике подразумева преношење тежишта са колективне, партијске политике на модел индивидуализованог, лидерског вођења политике. Осим тога, Србију одликује изразито низак правне и политичке културе, па отуда и неразумевање институционалне логике суптилних механизма парламентаризма.

Главна слабост система власти у Србији је неконзистентност у уставном моделирању институције шефа државе. Председник Републике је замишљен као модераторна, арбитражна власт која би требало да усклађује рад парламента и владе. Међутим, минула политичка пракса указује на то да председник Републике никада није, у правом смислу те речи, остваривао ту своју улогу зато што постоји несклад између непосредног политичког легитимитета и делокруга овлашћења којима располаже. Као могући начини корекције постојећег система власти намећу се два решења. С једне стране, могуће је предвидети

* Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045).

канцеларијску варијанту парламентаризма у којој би се шеф државе бирао у парламенту. С друге, може се говорити о идеји да рационализовани парламентаризам Србије треба трансформисати у полупредседнички систем. То су могући начини усклађивања начина избора шефа државе и делокруга његове надлежности. Међутим, сагласно уставној традицији Србије, али и постојећем политичком амбијенту оптирање за полупредседнички систем се чини унеколико рационалнијим избором.

Кључне речи: Устав Србије, шеф државе, извршна власт, парламентаризам, полупредседнички систем, президентијализација.

1. Увод

Десет година примене једног устава уобичајено се сматра исувише кратким временским периодом за давање коначне оцене о делотворности установљеног система власти. Такав временски оквир не допушта формирање устаљене и предвидиве политичке праксе која би потврдила вредност предвиђених институционалних решења. Међутим, две чињенице оправдавају настојање да се већ сада изнесе закључак о томе да уставна решења Србије од 2006. године траже одређене корекције на пољу хоризонталне поделе власти. Прво, не постоји битнија разлика у предвиђеној институционалној схеми парламентаризма који је установљен 1990. године и оног који је конципиран 2006. године, тако да се при заснивању закључака упориште може тражити и у времену које је претходило новом уставу Србије. Друго, досадашње функционисање система власти превасходно зависи од ванинституционалних фактора, због чега се може закључити да су уставна решења неделотворна или бар од секундарног значаја за реалне политичке процесе.

Опредељење уставотворца да само незнатно рационализује парламентаризам показало се погрешним, будући да су задржане све оне бољке које су одликовале функционисање система власти у претходном периоду. Дотадашњу политичку праксу је обележила непрестана тежња ка президентијализовању система власти.¹⁾

Президентијализација политике подразумева преношење тежишта са колективне „партијски” диверсификоване политике на

1 Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 305–309.

модел индивидуализованог, лидерског облика вођења политике.²⁾ Пренето на терен функционисања система власти президентцијализација подразумева концентрисање власти и доминацију једног органа егзекутиве у парламентарном институционалном моделу. Упрошћено речено, президентцијализација парламентаризма је процес поремећаја равнотеже у систему поделе власти и његов преображај у искварени председнички систем.

Президентцијализацију политике не треба изједначавати са праксом персонализовања политичке функције. Будући да политичку праксу Србије одликује и овај тренд, неопходно је појаснити да је персонализација политике процес у коме се индивидуални политички актери истичу на штету политичких партија и колективних идентитета, тако да се политика доживљава као утакмица између индивидуалних политичара и лидера, а не између организованих колективних интереса.³⁾

Да је уставописац заказао, не успостављајући добро избалансиран и конзистентан систем власти, сведочи његово дијаметрално различито функционисање током вршења функције два последња председника Републике. Стиче се утисак као да се председничка функција обављала на основу два различита, а не једног устава. На једном полу, систем власти је високопрезидентцијализован у лику председника Републике. Реч је о периоду од 2007. до 2012. године. Тадашњи председник Републике, Борис Тадић, тежио је омнипотентности и нескривеном жељом да персонализује своју функцију доминирао је политичким системом, занемарујући основне постулате начела поделе власти. Своју политичку моћ није заснивао на уставним одредбама, већ на ванинституционалном утицају и лидерству над парламентарном већином. Како је запажено, влада, без обзира на своје уставне надлежности, од тренутка свог конституисања није равноправни такмац са шефом државе захваљујући традицији ауторитативног вође.⁴⁾ На другом полу је тренутна ситуација у којој је тежиште власти у потпуности пренето на премијера. До овог преношења тежишта политичке моћи није дошло нагло, непосредно након председничких избора 2012. године, већ постепено. Наиме, од 2012. до 2014. године постојала је, компаративно посматрано, изузетно ретка ситуација у којој је премијерско место обављао лидер тек треће по снази политич-

2 Paul Webb, Thomas Poguntke, "The Presidentialisation of Politics Thesis Defended", *Parliamentary Affairs*, 66(3), 2013, стр. 649.

3 Lauri Karvonen, *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, ECPR Press, Colchester 2010, стр. 4–5.

4 Слободан Орловић, „Уставне нормe и положај владе Србије“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, бр. 3/2012, стр. 43.

ке странке у Србији, Ивица Дачић.⁵⁾ Услед немогућности да једна од две најмоћније политичке странке самостално формира владу, трећа по снази политичка странка (Социјалистичка партија Србије) располагала је снажним уцењивачким потенцијалом и задобила позицију премијера. Био је то својеврсни интермецо у процесу преображаја српске политичке сцене која је започела своје кретање у смеру постојања апсолутно доминантне политичке странке (Српске напредне странке) која предводи коалицију са неколико знатно слабијих странака с једне, и издробљеној и потпуно маргинализованој опозицији, с друге стране. Такав политички процес је добрим делом маргинализовао и институцију шефа државе, а функцију председника Владе учинио омпотентном.

2. Председник Републике – модераторна власт или престижна (не)власт?

Следећи уставотворчеву логику, председник Републике номинално није део извршне власти, већ је замишљен као модераторна, арбитражна власт којој је у систему власти поверена улога усклађивања рада два органа политичког карактера, владе и парламента. Наиме, према уставном одређењу, председник Републике изражава државно јединство Републике Србије (члан 111), док је Влада установљена као носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122).⁶⁾

Овакво уставно дефинисање председника Републике наводи на закључак да је уставотворац настојао да у шефу државе оваплоти Констанову (Benjamin Constant) идеју о шефу државе као модераторној власти. Према Констану, реч је о власти која је „у исти мах виша и посредничка, која нема интереса да ремети, већ да одржава равнотежу.“⁷⁾ Наиме, „извршна власт, законодавна власт и судска власт су три покретача који морају да сарађују, сваки у свом делокругу, у општем кретању; но, када се та три неисправна покретача укрсте, сударе и блокирају један другог, потребна је сила која ће их вратити на место. Та сила не може бити у једном од тих покретача, јер би му послужила да уништи друге. Треба да је спољна, у неку руку неутрална, да би могла деловати свуда где је нужно

5 Диверже говори о 17 могућих варијанти односа председничке и парламентарне већине. Maurice Duverger, *Echec au roi*, Albin Michel, Paris 1978, стр. 122.

6 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

7 Бенжамен Констан, *Принципи политике и други списи*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2000, стр. 25.

да буде примењена, да би заштитила, поправила, а да не би била непријатељски настројена⁸⁾

Посматрано у контексту система власти Србије, самостални политички легитимитет као прва институционална претпоставка за отеловљење идеје о неутралној и модераторној власти је испуњена, будући да се председник Републике бира непосредно од стране грађана. Међутим, да би задобио улогу посредујуће власти, поред непосредног политичког легитимитета, шеф државе треба да располаже и арбитражним овлашћењима. Ипак, чини се да овај други институционални захтев није остварен на адекватан начин. Наиме, председник Републике Србије располаже превасходно протоколарним надлежностима које се традиционално везују за институцију шефа државе.⁹⁾

Као посредник између легислативе и егzekутиве председник Републике располаже са, бар начелно посматрано, три значајна овлашћења. Прво, председник Републике предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе након што саслуша мишљење представника изабраних изборних листа (члан 112, став 1, тачка 3). Друго, председник Републике располаже правом суспензивног вета (члан 113). Треће, на образложени предлог Владе председник Републике је овлашћен да распусти Народну скупштину (члан 109, став 1).

Када је реч о учешћу у формирању владе, шеф државе задобија значајнији утицај при одабиру мандатара само у ситуацијама када нема јасне парламентарне већине. Према томе, за разлику од француског уставног решења, кога је прихватило неколико посткомунистичких држава,¹⁰⁾ шеф државе не именује премијера, већ га само предлаже и то искључиво у складу са очекивањима и опредељењем парламентарне већине. Уколико би шеф државе опструирао процес формирања владе и предлагао за мандатара лице које не може да обезбеди подршку парламентарне већине, то би била повреда основних постулата парламентаризма и злоупотреба његових уставних овлашћења, због којих би могао да буде и разрешен дужности.

Право суспензивног вета донекле је оснажено у односу на Устав Србије од 1990. године.¹¹⁾ Наиме, према актуелном уставном

8 Исто.

9 Више о томе: Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014, стр. 228–230.

10 Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, нав. дело, стр. 225–229.

11 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

решењу, председник Републике у року у коме је дужан да донесе указ о проглашењу закона, може, уз писмено образложење, да врати закон Народној скупштини на поновно одлучивање. За разлику од минулог уставног решења који није постављао посебне захтеве у погледу поновног усвајања закона, нови устав предвиђа да је за анулирање председничковог вета неопходна апсолутна већина посланика.

Председник Републике би своје право суспензивног вета требало да користи пре свега када сматра да је закон нецелисходан, будући да на уставност закона мотри посебан орган – Уставни суд.¹²⁾ Како су то још амерички очеви оснивачи говорили, „корисност вета не почива на поставци о првенству извршне власти у врлини и мудрости, већ на поставци да законодавац није непогрешив“¹³⁾, те да се извршној власти „омогући да саму себе брани; други разлог је да се повећају изгледи у корист друштва против доношења рђавих закона услед пренагљености, несмотрености или зле намере“.¹⁴⁾ Међутим, посматрано у контексту Устава од 2006. године, председник Републике не може да надјача владину парламентарну већину, јер она може да анулира дејство суспензивног вета. Према томе, уколико влада иза себе има стабилну парламентарну већину, председничково право суспензивног вета се преображава искључиво у право успоравања законодавног процеса.

Најзад, право дисолуције није самостално овлашћење председника Републике, већ је учињено зависним од предлога Владе. Овако постављено право на распуштање парламента заправо је механизам којим владина већина процењује најпогоднији политички тренутак за расписивање нових избора. Аутентичан полупредседнички систем подразумева самостално право дисолуције којим располаже шеф државе. На тај начин шеф државе постаје истински арбитар који се поставља изнад две активне политичке власти и процењује да ли оне имају капацитет неопходан за делотворно обављање уставних функција. У случају распуштања парламента бирачко тело се позива да изјашњавањем на изборима да коначну оцену о политичкој одговорности главних актера политичког процеса. Насупрот овом самосталном моделу права дисолуције, председнику Републике Србије је остављена могућност само да уважи

12 Рагко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, стр. 330. О суспензивном вету шефа државе видети: Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 180-189.

13 Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Federalistički spisi*, Radnička štampa, Beograd 1981, str. 422.

14 Исто, стр. 423.

или не уважи захтев владе да је прави политички тренутак за одржавање превремених парламентарних избора.

Након овог кратког осврта на њен институционални потенцијал, стиче се утисак да је функција председника Републике конципирана на неконзистентан начин, јер постоји несклад између најснажнијег могућег политичког легитимитета и уставног делокруга надлежности. Предвиђање непосредног избора по правилу је мотивисано намером уставотворца да шефу државе додели значајнију улогу у политичком животу. Међутим, посматрано у контексту Србије не важи Дивержеова (*Maurice Duverger*) досетљива тврдња да нико не предвиђа непосредан избор шефа државе да би он отварао сајмове цвећа, већ да би делао.¹⁵⁾

Уместо снажне политичке власти, председник Републике је задобио могућност да врши превасходно „морални утицај“ (*magistrature morale*).¹⁶⁾ Чини се да такав епилог није случајан, јер речима Ратка Марковића, робовање дугогодишњој догми о јединству власти и скупштинском систему створило је предрасуде да извршна власт представља опасност по демократске институције, те је установа председника Републике грађена у страху да не окрњи демократско достојанство скупштине као јединог репрезента народне суверености.¹⁷⁾

3. Надмоћ ванинституционалних фактора над уставним нормама

Уколико са равни писаних уставних норми искорачимо у сферу њиховог реалног живота, закључујемо да досадашњу парламентарну праксу Србије обележава значајан раскорак између писаног и живог устава. Наиме, функционисање система власти далеко мање зависи од уставних решења, а готово потпуно од ванинституционалних фактора. Од пресудног значаја је однос председника и парламентарне већине, али не треба занемарити ни политичку културу, уставну традицију, састав парламентарне већине, приро-

15 Maurice Duverger, *Echec au roi*, нав. дело, стр. 21.

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

17 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, Правни факултет, Београд, 2010, стр. 32.

ду страначког и изборног система, а такође и психолошки профил вршиоца председничке функције. Други закључак, неминовно произлази из претходног и односи се на поражавајуће низак ниво правне и политичке културе у Србији и неразумевање институционалне логике финих механизма парламентаризма.

Већ при увођењу у живот Устава од 2006. године, дошле су до изражаја неке тенденције које су у супротности са основним постулатима савременог конституционализма. Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије¹⁸) предвидео је правни основ за реизбор свих судија (члан 7). На тај начин девалвиран је један од суштинских елемената принципа владавине права, сталност судске функције. За природу овог рада довољно је придодати још и то да је Уставни закон за спровођење Устава предвидео да ће се избор шефа државе по новом уставу сматрати његовим првим избором у контексту ограничења броја мандата на које може бити изабран (члан 18). Такво институционално решење било је мотивисано очигледном намером да се тадашњем шефу државе обезбеди могућност остваривања два нова председничка мандата. Ту могућност Борис Тадић није пропустио, па се након два председничка мандата, од којих је један остварен на основу Устава од 1990. године, 2012. године по трећи пут узастопно кандидовао на изборима за шефа државе. Премда у складу са писаним словом Устава у овом конкретном случају, кандидовање једног лица за обављање трећег узастопног мандата председничке функције није у складу са уставним моралом и основним захтевима савременог конституционализма који почива на идеји ограничења власти. Имајући у виду постојање уставног континуитета, који подразумева да је новодонети устав донет по ревизионој процедури коју је предвиђао претходни устав, као и чињеницу да суштинских разлика у организацији власти нема, такав гест се може тумачити и као злоупотреба институционалних решења ради персонализовања председничке функције.

Овакав политички гест, будући да није изазвао значајнији отпор у јавном мњењу, намеће закључак да је неопходно снажење правне и политичке културе, која уместо дословног тумачења писаног слова устава подразумева поштовање духа устава и неписаних правила савременог конституционализма. Речју, смисао постојања устава је ограничење државне власти, а треће узастопно кандидовање сведочи о настојању персонализовања председничке функције, као и о свеprisутном уверењу српских политичара

18 Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

о месијанској улози коју им је историја доделила. Уставни морал би требало да подразумева спремност носилаца политичке власти, али и страначких лидера код којих је широко распрострањена свест о незамењивости, да се након два изборна циклуса повуку са својих позиција.

Када је реч о вршењу председничке функције, Борис Тадић је у свом другом мандату (2007–2012), независно од писаног слова Устава и мимо својих овлашћења, наставио праксу из деведесетих година прошлога века и преузимао на себе вођење државне политике, иако је то посао Владе. У амбијенту потпуне подређености парламента извршној власти, председник Републике је, тежећи omnipotentности, неприкосновено доминирао уставним системом. Прокламовано начело поделе власти свих ових година била је обична декорација Устава неспроведена у пракси.

Избор Томислава Николића за председника Републике 2012. године донео је новине у политички живот Србије. Премда је, почев од Слободана Милошевића као првог посткомунистичког председника Републике, било уобичајено да шеф државе задржи лидерску позицију у својој политичкој странци, Томислав Николић је одступио од такве праксе и поднео оставку на функцију председника Српске напредне странке. Осим што Устав предвиђа забрану да председник Републике не може да обавља другу јавну функцију, о коју су се пређашњи председници оглушавали, био је то гест вредан пажње, будући да је реч о преседану који би требало да следе потоњи носиоци ове функције. Дакако, такав гест је требало да допринесе снажењу уставног морала и политичке културе, јер једино ако је изван свакодневних ускостраначких политичких процеса, председник Републике може постати истински симбол државног јединства и може преузети на себе улогу модератора који доприноси уравнотежењу система власти.

Колико год се теоријски може тврдити и друкчије, пракса потврђује велику истину представничке демократије: без политичке странке нема ни реалне политичке моћи. Гест уставне моралности Томислава Николића злуради хроничари могу назвати наивношћу коју не треба следити, јер Устав одликује неусклађеност између непосредног политичког легитимитета којим располаже шеф државе и његове институционалне политичке моћи засноване на уставним овлашћењима. Тако је могуће да председник, што је и одликовало нашу скорашњу политичку прошлост (пре Николића), посеже за ванинституционалним средствима да би утицао на вођење државне политике, сматрајући да му то дозвољава његов непосредни политички легитимитет. Како га Устав дефинише, шеф

државе је недовољно јака институција и једино што му преостаје је да се томе повинује или да проба, заобилазећи Устав, да остварује јачи утицај на политичке токове.

Ипак, Томислав Николић није остао доследан том свом изворном опредељењу. Уместо да очува своју политичку неутралност, након расписивања превремених парламентарних избора 2016. године, он је, као и више пута пре тога, „одрмзнуо“ своја страначка политичка уверења и нескривено подржао Српску напредну странку. На тај начин оспорио је принципијелност геста напуштања функције председника своје политичке странке зарад настојања да буде председник свих грађана.

Међутим, и други примери из политичке праксе указују на недовољно развијену политичку културу у Србији. Као илустрација може бити наведено скорашње искуство коришћења права суспензивног вета. Наиме, Томислав Николић је своје право суспензивног вета први пут употребио у августу 2015. године враћајући Народној скупштини на поновно одлучивање Закон о посебним условима продаје одређених непокретности.¹⁹⁾ Уместо да се овај закон врати на поновно разматрање и да парламентарци изнова добију могућност да се о њему изјасне, председник Владе Александар Вучић је изјавио да се о враћеном закону парламент неће изјашњавати и да ће Влада повући поменути закон из процедуре. Без обзира на то што је Влада иницирала доношење ветираниог закона, усвајањем предлога неког закона то постаје акт Народне скупштине, а не Владе која тада према њему нема апсолутно никаква овлашћења, већ једино има уставну обавезу да се повинује закону након његовог ступања на снагу. У овом случају, у фази поновног гласања о закону, Влада више не може повући свој предлог, јер то више није предлог закона. На овај начин девалвирана је Народна скупштина и нарушено уставом прокламовано начело поделе власти, јер је Влада повредила аутономију парламента која подразумева његово дискреционо право да се о ветираниом закону изнова изјасни или не. Да резимирамо, реч је о неуставном понашању председника Владе Александра Вучића који је својим гестом преузео аутономну надлежност Народне скупштине и у њено име одлучио да се она неће изнова изјашњавати о ветираниом закону. Тако је законодавна грана власти постала пион у рукама неприкосновеног премијера.

Међутим, убрзо након ове неславне епизоде у политичком животу Србије, у једној сличној ситуацији, председник Републике

19 Предлог Закона о посебним условима продаје одређених непокретности, Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1825-15%20lat.pdf, 29/03/2017

није искористио своје право суспензивног вета, већ се након доношења указа о проглашењу Закона о озакоњењу објеката,²⁰⁾ писмом обратио Министру грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре наводећи да изражава сумњу у уставност појединих законских одредби. Наиме, у том писму председник Републике износи неке дилеме у вези са уставношћу, поткрепљене конкретним повредима Устава Републике Србије. Апострофира се да су Законом о озакоњењу објекта нарушена уставна начела владавине права и социјалне правде, повређена забрана дискриминације по било ком онову, а нарочито имовног стања, што би довело до неравноправности грађана. Председник своје неулагање вета правда краткоћом времена које је имао за процену уставности и жељом да одлуку о уставности Закона препустим Уставном суду. У оваквој ситуацији, уместо потпуно сувишног писма, једино што је било примерено је да председник Републике покрене поступак оцене уставности закона пред Уставним судом.

Ови примери сведоче о слабом познавању значаја и смисла председничког права суспензивног вета. То редовно овлашћење шефа државе треба да допринесе одржавању баланса у систему власти, будући да суспензивни вето може бити коректив рада парламента и владе, која иницира највећи број донетих закона. Међутим, у политичкој пракси Србије коришћење овог редовног уставног овлашћења очигледно се сматра непожељним политичким гестом којим се непотребно опструира законодавни поступак и омета спровођење владине политике.

Скорашња политичка пракса сведочи и о злоупотреби права дисолуције. Наиме, након парламентарних избора одржаних 2014. године створена је стабилна парламентарна већина којом је доминирала Српска напредна странка чија је изборна листа освојила 158 посланика. Владину већину чинила је још и коалиција окупљена око Социјалистичке партије Србије која је на изборима освојила 44 мандата. Премда је парламентарна већина била доминантна и стабилна, Влада је, процењујући да је погодан политички тренутак, предложила распуштање парламента након непуне две године мандата. Председник Републике је прихватио предлог Владе, распустио парламент и до превремених избора дошло је 24. априла 2016. године. Имајући у виду да изузев ускостраначких политичких интереса владајуће Српске напредне странке и њеног стремљења да обезбеди нови четворогодишњи мандат владе, није било другог оправданог разлога за распуштање парламента, може се закључити да је право дисолуције, премда у складу са Уставом,

20 Закон о озакоњењу објеката, *Службени гласник РС*, бр. 96/2015.

нерационално и нелегитимно коришћено. Примарни политички интерес стабилности и трајности владе замењен је вештачким прекидањем већ започетих политичких процеса ради вођења изборне кампање и оснаживања позиције владајуће политичке странке у бирачком телу.

Напоследку, сама чињеница да је лидерство премијера Александра Вучића над доминирајућом политичком странком у потпуности преобразило начин функционисања парламентаризма, сведочи о примату ванинституционалних фактора и о њиховој детерминишућој улози када је реч о начину остваривања система власти. Победа премијера Александра Вучића на председничким изборима 2017. године изнова наговештава премештање тежишта моћи и наставак процеса президенцијализовања парламентаризма, али овога пута у лику шефа државе.

4. Канцеларијски парламентаризам или полупредседнички систем као могуће алтернативе

Досадашње искуство Србије са парламентаризмом уставновљеним 2006. године недвосмислено указује на неконзистентност у уставном моделирању институције шефа државе. Председник Републике је замишљен као модераторна, арбитражна власт која треба да усклађује рад парламента и владе у ситуацијама њиховог сукоба. Међутим, минула политичка пракса указује на то да председник Републике никада није у правом смислу те речи остваривао ту своју улогу.

Отуда, прво питање које се логично намеће када је реч о уставном моделирању институције шефа државе је како кориговати институционална решења да би се установио истински баланс у систему власти. Јер, тајна ваљаног функционисања сваког система поделе власти је у проналажењу магичне формуле равнотеже између легислативе и егзекутиве.

Да ли би избор шефа државе од стране парламента допринео исправљању аномалије у систему власти и водио ка стварању избалансиранијег система власти? Више разлога не иде у прилог таквом решењу.²¹ Канцеларска варијанта парламентаризма представља унеколико неадекватнији институционални модел. Овај облик парламентаризма тражи развијену политичку културу

21 Другачије становиште износи проф. др Ратко Марковић. Видети: Ратко Марковић, „Ка будућем уставу Србије, *Политика*, 09. јул 2017. године, стр. 4.

и стабилну парламентарну већину. Нестабилним политичким приликама није погодна доминација ниједног уставног чиниоца, па ни председника владе.

У Србији не постоји политичка култура која подразумева дељење политичке власти. Сваки изборни циклус је борба за апсолутну политичку моћ, а уколико такве моћи нема, онда постоји тежња за њеним апсолутизовањем. Ову констатацију на најбољи начин потврђује изјава премијера Александра Вучића који је поводом одржавања председничким избора 2017. године изјавио да не жели да остане на месту председника Владе уколико победи опозициони кандидат, јер не жели председника који би „свакога дана нешто звоцао, имао сва права и никакве обавезе“.²²⁾ Премда уставна решења шефу државе пружају искључиво протоколарна и арбитражна овлашћења, чак и у таквој ситуацији победа опозиционог кандидата је неприхватљива, мада он суштински не би могао да утиче на владину политику. Такав политички резон је и мотивисао Александра Вучића да се са позиције ефективног носиоца егzekутиве, кандидује за функцију председника Републике, која је престижна и носи значајну симболичку моћ у политичком животу, али је искључиво протоколарног карактера.

Због непостојања политичке културе која поделу власти доживљава као расподелу одговорности и основни захтев савременог конституционализма, уставом предвиђен систем власти би требало да буде заснован на истинској равнотежи између више политичких институција, при чему та равнотежа не би смела бити лако нарушљива.

Председника Републике треба учинити адекватним ривалом влади, а то је могуће само уколико је он изабран од стране грађана. Према томе, начин избора шефа државе не би требало мењати. Владу би, уз очување њене политичке одговорности пред парламентом, требало чвршће везати у функционалном смислу за шефа државе. Извршну власт би, према француском полупредседничком моделу, требало поделити између шефа државе и владе, и на тај начин би две амбиције биле супротстављене једна другој што би донекле спречавало или бар значајно отежавало президенцијализацију политичке праксе.²³⁾ Ефективна расподела извршне власти неминовно доприноси развијању духа толеранције и уми-

22 А. Вучић, *Нећу председника који ће стално да звоца*, Интернет, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=11&dd=30&nav_category=11&nav_id=1204948, 29/03/2017

23 Видети: Дарко Симовић, „Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, бр. 1/2013, стр. 21-22.

ривању политичке острашћености, јер кохабитација принуђује политичке супарнике да проналазе компромисе. Чак и у ситуацији у којој су шеф државе и председник владе из исте политичке странке, значај страначке хијерархије не мора да буде пресликан и на односе у оквиру егзекутиве, јер обе од ових двеју функција дају реалну институционалну политичку моћ.

Напоследку, ако се уопште поставља дилема између две опције, преласка на посредни избор или задржавања непосредног избора председника Републике, али уз снажење његових овлашћења, треба прихватити ову другу, јер политичким животом Србије не треба да доминира један уставни орган.

Литература

Вучић Александар, *Нећу председника који ће стално да звоца*, Интернет, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?уууу=2016&mm=11&dd=30&nav_category=11&nav_id=1204948, 29/03/2017

Констан Бенжамен, *Принципи политике и други списи*, Завод за уџбенике и наставна средства Београд, 2000.

Марковић, Ратко, „Ка будућем уставу Србије”, *Политика*, 09. јул 2017. године, стр. 4.

Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет, Београд 2015.

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, Правни факултет, Београд 2010, стр. 17–38.

Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.

Орловић Слободан, „Уставне норме и положај владе Србије“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, бр. 3/2012, стр. 35-45.

Симовић Дарко, Петров Владан, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014.

Симовић Дарко, „Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, бр. 1/2013, стр. 11-23.

Симовић Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд 2008.

Duverger Maurice, *Echec au roi*, Albin Michel, Paris 1978.

Frison-Roche François, *Le “modèle semi-présidentiel” comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles 2005.

Hamilton Alexander, Madison James, Jay John., *Federalistički spisi*, Radnička štampa, Beograd 1981.

Karvonen Lauri, *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, ECPR Press, Colchester 2010.

Webb Paul, Poguntke Thomas, "The Presidentialisation of Politics Thesis Defended", *Parliamentary Affairs*, 66(3) 2013, 646-654.

ПРАВНИ ПРОПИСИ

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

Закон о озакоњењу објеката, *Службени гласник РС*, бр. 96/2015.

Предлог Закона о посебним условима продаје одређених непокретности, Интернет, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1825-15%20lat.pdf, 29/08/2017.

Darko Simovic

PRESIDENTIALIZATION OF THE SERBIAN PARLIAMENTARIANISM (2006-2016)

Resume

2006 Constitution of Serbia did not introduce significant novelties in the area of horizontal organization of powers. Parliamentarianism from 1990 was additionally rationalized, however political practice showed that its major shortcomings were not eliminated with the new Constitution. The system of powers is still susceptible to presidentialization, and its functioning in practice first and foremost depends on non-institutional factors. Presidentialization of politics involves the transference of focus from collective, party system politics to a model of individualized, leadership of politics. Aside from that, Serbia is characterized by a particularly low level of legal and political culture and lack of understanding of institutional logic of the fine mechanisms of parliamentarianism.

The major weakness of the horizontal organization of powers in Serbia is the inconsistency in the constitutional modeling of the position of the Chief of State. The President is envisioned as a moderatorial, arbitrating power that should be harmonizing the work of the parliament and the government. However, past political

practice dictates that the President of the Republic has never in the true sense of the word effectuated such a role because there exists discord between direct political legitimacy and the competences which are at his disposal. There are two possible solutions available as possible corrections to the existing system of powers. On the one hand, it is possible to foresee a German variance of parliamentarism where the Chief of State would be elected in Parliament. On the other hand, the idea of transforming the rationalized parliamentarism in Serbia into a semipresidentialism. Those are the possible ways of harmonizing the manner of electing the Chief of State and the scope of his competencies.

Key words: The Constitution of Serbia, Chief of State, Executive power, parliamentarism, semi-presidentialism, presidentialism

* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 14. јула 2017. године.