

АКТУЕЛНЕ УСТАВНЕ ПРОТИВРЕЧНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Миле Ракић** и Горан Буџак***
Институт за политичке студије, Београд

Полупредседнички систем Србије настао у досадашњим уставним и политичким процесима одликују изузетно сложене друштвене и политичке околности. Суштину његових уставних изазова чини проблем решавања националног и државног питања. Посебна пажња у уставу поклања се широком спектру људских права и као највише вредности истичу се владавина права, социјална правда, грађанска демократија, заштита људских и мањинских права и слобода, као и одређење Србије да поштује и примењује европске принципе и вредности.

Кључне речи: *уставне противречности, Устав Републике Србије, уставни и правни систем, политички систем, полупредседнички систем, председник Републике, влада, парламент, законодавна и извршна власт*

Увод

Полупредседнички систем Србије настао у досадашњим уставним и политичким процесима одликују изузетно сложене друштвене и политичке околности. Суштину његових уставних изазова чини проблем решавања националног и државног питања.

Основне карактеристике Устава из 1990. године представља изостављање префикса „социјалистичка“, док је покрајини Косово враћен претходни наслов Косово и Метохија. Покрајинама (Војводини и Косову и Метохији) нови устав је одузео све елементе државности.¹ Уставно-правна природа система власти успостављена Уставом од 1990, ни до данас није јединствено утврђена код најзначајнијих српских уставно-правних теоретичара. Тако се он дефинише као „хибридни председнички систем“;² затим „мешовито решење у коме преовладавају елементи председничког

* Рад је настао као резултат делатности на научном пројекту бр. 179009 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

** Др Миле Ракић је научни сарадник Института за политичке студије.

*** Др Горан Буџак је научни сарадник Института за политичке студије.

¹ Устав Републике Србије, ИРО Службени гласник Републике Србије, Београд, 1990.

² К. Чавошки, „Трећа Југославија у новом уставном руху“, у К. Чавошки, *Устав као јемство слободе*.

модела“;³ „мешовити парламентарно-председнички систем“;⁴ „квазипарламентарни систем са изразито доминантном позицијом председника Републике“;⁵ „парламентаризам у рационализованом облику“,⁶ итд.

Актуелни Устав Републике Србије усвојила је Народна скупштина на седници одржаној 30. септембра 2006. године и коначно је усвојен на републичком референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006, и проглашен 8. новембра 2006. године. Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије усвојен је и проглашен 10. новембра 2006. године. Усвајањем овог устава није дошло до суштинских промена у актуелном полупредседничком систему Србије. Задржана је хоризонтална организација власти, заснована на принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску, а односи се заснивају на равнотежи и међусобној контроли.⁷

На основу анализе целине уставних решења произилази закључак да је влада ефективни и оперативни део езекутиве, док је председник Републике задржао улогу модераторне власти, која није активан чинилац политичких процеса. Посебна пажња у овом уставу поклања се широком спектру људских права и као највише вредности истичу се владавина права, социјална правда, грађанска демократија, заштита људских и мањинских права и слобода, као и опредељење Србије да поштује и примењује европске принципе и вредности.

Уставноправни развој Србије и однос законодавне и извршне власти

Доношењем Устава од 28. септембра 1990, Србија је увршћена међу прве источноевропске државе, које су одбациле омотач социјалистичке уставности и окренуле се вредностима либералног-демократског конституционализма. Овим уставом су први пут у савременој српској историји извршене корените промене и друштвеног уређења и политичког система Србије. Поред уставног прокламовања слободне тржишне привреде и институционализовања политичког плурализма, тј. вишепартијског система, уместо дотадашњег начела јединства власти наступио је уставни принцип њене поделе.

Овај устав Србије је уместо дотадашњег скупштинског начела јединства власти у уставни систем Србије увео принцип поделе власти. У члану 9 овог Устава се каже: „Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини. Републику Србију представља и њено државно јединство изражава председник Републике.

³ А. Фира, „Српско-црногорски председнички модел“, у А. Фира, *Записи о правном поретку*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.

⁴ М. Јовичић, *Парламентарни систем на супрот председничком и скупштинском систему*, Београд, 1992.

⁵ П. Николић, „Парламентаризам и систем власти у Југославији данас, у П. Николић, *Од распада до безнађа и наде*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997.

⁶ Р. Марковић, „Предговор“, у Устав Републике Србије, Савремена администрација, Београд, 1992.

⁷ Р. Марковић, „Предговор: Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, у *Устав Републике Србије*, „Јустинијан“, Београд, 2006.

Извршна власт припада Влади...“ У нашој научној теорији ни данас не постоји сагласност о овом уставом успостављеном систему власти. Говори се о „хибридном председничком систему“,⁸ „мешовитом систему у коме доминирају елементи председничког модела“,⁹ „мешовитом парламентарно-председничком систему“,¹⁰ „парламентаризму у рационализованом облику“¹¹), итд.

Положај владе у уставном систему Србије са самосталним делокругом њених надлежности, која је независна од председника Републике и која је одговорна Народној скупштини, чини неутемељеним сваки покушај да се овај институционални модел сврста у председничке системе. Председник Републике као модератор својим независним уставно-правним положајем има функцију равнотеже у функционисању система власти. За разлику од савременог парламентаризма који карактерише доминација владе над парламентом, уставна концепција је да председник као непарламентарна егзекутива буде фактор равнотеже између друга два централна органа власти с непосредним изворним легитимитетом. Председник је непосредно одговоран грађанима Србије, али уколико квалификована већина од две трећине укупног броја посланика оцени да је прекршио Устав покреће се поступак његовог опозива.

Међутим, највећу полемику и расправу како у научној, тако и у политичкој јавности су изазвала овлашћења председника, која су по мишљењу академика Миодрага Јовичића превелика.¹² Потпунија анализа уставних норми ипак показује да ако се занемаре ванредна овлашћење председника Републике, која су и иначе доношењем Устава СРЈ од 1992, престала да важе, уставотворац је у ствари био шкрт према његовим уставним овлашћењима. Политичка моћ институције председника у овом периоду није проистацала из уставних решења, већ из већинских изборних резултата Социјалистичке партије Србије (СПС) у овом периоду, на чијем се челу он налазио као политички лидер. Упоредо са овом историјском чињеницом компаративна анализа институционалних решења у другим посткомунистичким земљама нам показује да шефови државе располажу и правом именовања и опозива премијера, правом председавања седницама владе, правом сазивања ванредних седница парламента, правом расписивања референдума, самосталним правом суспензивног вета, самосталним правом вођења спољне политике, итд. У оквиру делокруга уставних овлашћења председник Републике није стекао и надлежности да води и активну улогу у оквиру егзекутиве. Различита дужина мандата председника Републике и народних посланика обезбеђује континуитет власти с избором других органа власти, владе и парламента. Наравно, председник Републике располаже пра-

⁸ Коста Чавошки, „Трећа Југославија у новом уставном руху“, у Коста Чавошки, *Устав као јемство слободе*, „Филип Вишњић“, Београд, 1995, стр. 121.

⁹ Александар Фира, „Српско-црногорски председнички модел“, у Александар Фира, *Записи о правном поретку*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 163.

¹⁰ Миодраг Јовичић, „Парламентарни систем наспрот председничком и скупштинском систему“, у Миодраг Јовичић, *Куда идеш Србијо? – Хроника српско-југословенске уставности (1990-1994)*, „Драганић“, Београд, 1995, стр. 38.

¹¹ Ратко Марковић, „Предговор“, у Устав Републике Србије, Савремена администрација, 1992, стр. III.

¹² Миодраг Јовичић, „Уставни положај председника Републике по новом Уставу Србије“, у *Куда идеш Србијо?*, *op. cit.*, стр. 56.

вом дисолуције, али може да распусти Народну скупштину једино на образложени предлог владе, не самостално, у ствари остављена му је могућност да учествује у спору између владе и Народне скупштине.

У циљу успешног вођења политике Устав је владу снабдео и многобројним овлашћењима. Тако влада предлаже законе, друге прописе и опште акте, предлаже план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун, али и даје мишљење о предлогу закона и других прописа и општих аката које је у Народној скупштини поднео други предлагач. Када је реч о надлежностима која су везана за усмеравање и усклађивање државне управе влада утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других органа управе и посебних организација, поставља и разрешава функционере у министарствима и посебним организацијама, врши надзор над радом министарстава и посебних организација, итд. У циљу делотворности њеног деловања Устав јој је омогућио и право на самоорганизовање, што значи да може да образује стручне и друге службе за њене потребе. Као саставни део егzekутиве влада је организационо и функционално независна од председника Републике. Право дисолуције је иначе и установљено као средство егzekутиве, тј. као противтежа праву парламента да изгласа неповерење влади и у циљу остваривања еквилибријума између ове две гране власти. С обзиром да се влада формира од парламентарне већине у нормалним околностима не треба очекивати да ће она иницирати распуштање Народне скупштине, јер на тај начин доводи у питање и сопствену политичку егзистенцију.

Законодавна власт је поверена Народној скупштини која се састоји од 250 посланика изабраних на непосредним изборима тајним гласањем. Мандат народних посланика траје четири године, али може бити продужен, али и скраћен. У случају непосредне ратне опасности Народна скупштина може да продужи мандат народних посланика. Исто тако, Народна скупштина се може привремено распустити у два случаја. Прво, у случају ако иницијатива за опозив председника Републике, коју је она покренула, не успе и друго, Народну скупштину може да распусти поменути председник на образложени предлог владе.

Права природа једног уставног система власти не одређује се искључиво нормативном анализом уставног текста већ његовим отелотворењем у пракси, тј. фактичком организацијом и функционисањем тих политичких институција. У време примене Устава од 1990. године Србија је била суочена са дезинтеграцијом СФРЈ и решавањем државног питања, налазила се у ванредним државним и политичким околностима. Дилема да ли ванредна овлашћења председника Републике Србије утиру пут његовој личној самовласти или не изгубила је на својој политичкој актуелности оног тренутка када је донет Устав СРЈ 1992, а увођење ванредног стања постало део надлежности савезне државе. Овим савезним уставом командовање Војском Југославије поверено је Врховном савету одбране, а проглашење ратног стања, стања непосредне ратне опасности и ванредног стања поверено је Савезној скупштини односно Савезној влади када Савезна скупштина није у могућности да се састане.

Историјска дистанца је недвосмислено показала да ванредна овлашћења председника Републике никако не могу бити основни критеријум за оцену новог система власти због, пре свега, што је у условима тзв. државне нужде спас отаџбине врховни државни закон, а не питање демократичности политичког система, па тако не ни однос легислативе и егzekутиве.

Решења актуелног Устава од 2006. године

Многобројне полемике око полагаја шефа државе у претходном Уставу од 1990. године нису претрпеле веће промене у новом Уставу усвојеном 2006. У сфери одговорности шефа државе предвиђено је да председник Републике може бити разрешен због повреде Устава одлуком две трећине народних посланика. Потпуно различито од уставних решења из 1990-те председника Републике изабраног непосредно од стране грађана разрешава орган који га није бирао.

Установљено је уставно нелогично начело по коме се председник Републике лакше разрешава него што се бира, чиме се знатно слаби његов положај у уставном систему, а научна теорија показује да може бити спорна улога и Уставног суда у процесу разрешења председника Републике. Као и у претходном Уставу председник не располаже самосталним правом дисолуције због чега распуштању Народне скупштине не може да приступи искључиво на образложени предлог владе. Председник је задржао право суспензивног вета које је по Уставу из 2006, појачано.

Устав од 2006, председнику Републике не додељује ванредна овлашћења, али одлуку о проглашењу ванредног, односно ратног стања, уколико Народна скупштина не може да се састане, доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Међутим, у условима високо фрагментисаног политичког система сва три представника државне власти могу да потичу из различитих политичких странака, што би могло да утиче на доношење одлуке о увођењу ванредног стања као реалног проблема, а због остварења пуног консензуса сва три државна органа.

Председник Републике Србије, иако је по Уставу од 2006. године задржао непосредан избор, не располаже ефективним овлашћењима, као део извршне политичке структуре власти, а анализа Устава од 2006. године јасно показује да је председник све више у улози модератора власти, да је све више у сенци председника владе, а да је све мање активни субјекат и чинилац политичких процеса.

Такав закључак не може променити ни чињеница да је Устав Србије од 2006. године, прокламовао да председник Републике изражава државно јединство Републике Србије (члан 111), као ни то што се бира на временски период од пет година и што ни једно лице не може више од два пута бити изабрано на ову функцију (члан 116).¹³

Уставна и политичка тенденција је да се уставна и политичка позиција председника Републике сужава, мада је делокруг надлежности председника Републике Србије делимично проширен, а што је непосредна последица промењеног државног статуса Србије, које не може да промени ни одредба по којој у складу са законом командује војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије, итд.

На основу квалитативне и компаративне анализе Устава и од 1990. године и од 2006. године, намеће се закључак да председник Републике Србије уопште не располаже ефективним овлашћењима у оквиру бицефалне егzekутиве, а једино на основу њих би могао активно да утиче на политичке процесе у земљи.

¹³ Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 310-311.

Вајмарски уставотворац је још 1919. године схватио значај прокламовања ванредних овлашћења у корист председника Републике. Устав француске Пете републике од 1958, их је још шире поставио, док је председник Републике Србије ванредна овлашћења имао само почетком деведесетих година прошлог века, тј. до доношења Устава Савезне Републике Југославије 1992. године.

Председник Србије више не располаже самосталним ванредним овлашћењима, која су му по схватањима појединих наших теоретичара омогућавала доминацију у уставном систему Србије, и, осим тога, председник Републике, такође, не располаже никаквим уставно-правним средствима, којима би могао да утиче на рад владе. Председнику Републике је додељена улогу пасивног члана, а влади ефективног и оперативног члана бицефалне егзекutive. У том смислу, данас са аспекта националне безбедности, „због сукоба интереса носиоци политичке власти у националним државама могу бити учесници процеса који урушава димензије националне одрживости система националне безбедности.“¹⁴ Међутим, „права природа једног уставног система власти не одређује се искључиво нормативном анализом уставног текста, већ његовим отелотворењем у пракси, тј. фактичком организацијом и функционисањем тих политичких институција“.¹⁵

Закључак

С обзиром да уставотворац Устава Републике Србије од 2006. године није приступио темељитијим променама у уставотворном институционалном поретку Србије, углавном је прихваћено мишљење да се овај Устав може оквалификовати једино као поправка дотадашњег Устава од 1990.

Без сваке сумње, да са овим Уставима Србија не само да није добила ниједан од два традиционална система поделе власти, тј. ни парламентарни нити председнички, већ ни развијен, кохерентан и ефикасан полупредседнички или председничко-парламентарни политички систем. У ствари, добијен је ембрионални полупредседнички модел или сурогат мешовитог политичког система, који објективно захтева свеобухватну и темељну реконструкцију.

Уколико се занемаре ванредна овлашћења, која су престала да постоје, а која су била последица специфичних историјских околности у којима се Србија не само налазила, већ и данас живи, председник Републике, у ствари, не располаже ефективном влашћу која би му омогућила да утиче на свакодневне, али веома значајне политичке процесе. Са аспекта уобичајеног и ефикасног функционисања политичког система, председник Републике не може ни самостално да користи право дисолуције, будући да му је за такав политички корак за распуштање Народне скупштине неопходан образложен предлог владе.

¹⁴ Г. Буцак, М. Ракић, „Одрживост институционалних капацитета Републике Србије у условима глобализације“, *Српска политичка мисао* бр. 3/2015, Институт за политичке студије, Београд, 2015. стр. 226.

¹⁵ Ракић, Миле, Буцак, Горан, „Однос између законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990. и 2006.“, *Српска политичка мисао* бр. 2/2014., Институт за политичке студије, Београд, 2014. стр. 257-258.

У вези с тим, уочљиво је да су занемарена савремена институционална решења других посткомунистичких земаља, у којима шеф државе располаже и правом именованја и опозива премијера, правом председавања седницама владе, правом законодавне иницијативе, правом сазивања ванредних седница парламента, јаким правом суспензивног вета, самосталним правом дисолуције, правом расписивања референдума и др.

Уставна овлашћења којима располаже не омогућавају председнику Републике да задобије активнију улогу у оквиру егзекутиве, јер по Уставу влада води политику Републике Србије, и уставотворац је баш њој доделио улогу ефективног и оперативног субјекта политичког система. Постојање владе са самосталним делокругом надлежности, политички одговорне Народној скупштини, а уставно-правно потпуно организационо и функционално независне од функције председника Републике, ствара блокаде у функционисању политичког система. У том смислу “основна интенција уставотворца да баш влада као други део егзекутиве и буде ефективни носилац извршне власти уочљива је најбоље и по уредбама Устава на основу којих овај орган води политику Републике Србије и извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине.”¹⁶

Генерално узев, прва глава бицефалне егзекутиве, председник Републике Србије, у успостављеном уставном поретку не само да не располаже ефективним овлашћењима, већ је намера уставотворца Устава од 2006. године била да још даље и више ослаби његову улогу у уставном поретку, и његов политички положај. Тенденциозним слабљењем надлежности и функција председника Републике, маргинализовањем и специфичном уставно-правном изолацијом прве извршне главе политичког система Србије, овај, иначе, мешовити, али недовршен и у много чему некохерентан полупредседнички систем премијерско-председничког типа, сам по себи ствара и развија уставно-правне и фактичке елементе, који га онемогућавају да успешно и ефикасно функционише.

Политички страх код једног дела јавног мњења у Србији да се променом Устава стварају могућности за даљу дезинтеграцију српских државних простора, и да се јужна српска покрајина Косово и Метохија више не брани унутрашњим уставним правом у преамбули Устава, губи на политичкој снази аргумената кад се зна да деблокада и препород политичког система Србије траже доношење једног потпуно новог Устава. Сувереност државе се више не може бранити недограђеним, нестабилним и неефикасним политичким системом.

Литература

[1] Буцак, Горан, *У вртлогу уставности – Компаративна анализа савременог уставног поретка Србије и Пете француске републике*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.

[2] Буцак, Горан Ракић, Миле, „Одрживост институционалних капацитета Републике Србије у условима глобализације“, *Српска политичка мисао* бр. 3/2015, Институт за политичке студије, Београд, 2015.

¹⁶ М. Ракић, Г. Буцак, „Однос између законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990. и 2006“, *Српска политичка мисао* бр. 2/2014, Институт за политичке студије, Београд, стр. 256.

[3] Ђурић, Живојин, Јовановић, Милан, (приредили), *Србија: противречности политичког система*, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

[4] Јовичић, Миодраг, „Парламентарни систем на супрот председничком и скупштинском систему“, у Јовичић, Миодраг, *Куда идеш Србијо? – Хроника српско-југословенске уставности (1990–1994)*, „Драганић“, Београд, 1995.

[5] Јовичић, Миодраг, „Уставни положај председника Републике по новом Уставу Србије“, у *Куда идеш Србијо? – Хроника српско-југословенске уставности (1990–1994)*, „Драганић“, Београд, 1995.

[6] Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи*, ИРО, „Светозар Марковић“, Београд, 1981.

[7] Марковић, Ратко, „Предговор: Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, у *Устав Републике Србије*, „Јустинијан“, Београд, 2006.

[8] Марковић, Ратко, „Предговор“, у Устав Републике Србије, Савремена администрација, 1992.

[9] Марковић, Ратко, Брчин, Драгутин, (уредници), *Устав Србије: критичка анализа*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2007.

[10] Ракић, Миле, Буџак, Горан, „Однос између законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990. и 2006.“, *Српска политичка мисао бр. 2/2014*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.

[11] Николић, Павле, „Парламентаризам и систем власти у Југославији данас“, у Николић, Павле, *Од распада до безнађа и наде*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997.

[12] Симовић, Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет, Службени гласник, Београд, 2008.

[13] *Устав Републике Србије – Пет година после (2006-2011)*, зборник радова, тематски број, Правни факултет у Нишу, Правни факултет у Крагујевцу, Ниш, 2011.

[14] Устав Републике Србије, ИРО Службени гласник Републике Србије, Београд, 1990.

[15] Устав Републике Србије, Канцеларија за сарадњу са медијима Владе Републике Србије, Београд, 2006.

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

[17] Фира, Александар, „Српско-црногорски председнички модел“, у Фира, Александар, *Записи о правном поретку*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.

[18] Чавошки, Коста, „Трећа Југославија у новом уставном руху“, у Коста Чавошки, *Устав као јемство слободе*, Институт за филозофију и друштвену теорију, „Филип Вишњић“, Београд, 1995.

[19] Шуваковић, Урош, Јовановић, Милан, Обрадовић, Жарко, (приредили и уредили), *Устав Републике Србије из 2006: Неки елементи новог политичког система*, тематски зборник радова, Институт за политичке студије, Трећи миленијум, Београд, 2007.