

Др Ратко Марковић*

**МОЋ И НЕМОЋ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ****УВОД**

У чланку се испитијује сиварни правни домаијај усивавних овлаићења председника Републике (члан 83. Усйава Републике Србије), иако ишйо се она, а у вези са државним сйаиусом Републике Србије, доводе најйре у везу с акйиима веће правне снаге од Усйава Републике Србије (Усйав СФРЈ, Усйав СРЈ, Усйавна йовеља државне заједнице СЦГ), а зайим и са законима Републике Србије (йосййојећим или оним које уойишйе није донела) који йреба да их разраде и сйроведу (случај кад председник Републике врши усйавно овлаићење, на основу усйава, „у складу са законом”). У ред усйавних овлаићења улазе и овлаићења која председник Републике има йрема дружим рейубличким органима (чл. 84, 85, 89. и 132. сйав 1), на основу којих се одреджује йоложај председника Републике у сисйему рейубличких орвана (одељак V Усйава Републике Србије). Основни закључак изведен из йаквих испййивања је да председник Републике Србије нема, на основу усйава, „акйивну власйй”, каквом, од йолишйичких орвана, расйоложу Народна скуйишйина и Влада. Судови нису носиоци йолишйичке власйи, нишйи се образују йрема йолишйичким мерилима.

Кључне речи: *Парламенйаризам. – Председнички сисйем.*

У политичким и стручним расправама у време доношења и непосредно по доношењу Устава Републике Србије од 1990. најспорнија институција био је председник Републике. Република Србија је тим уставом први пут добила инокосног шефа државе, додуше, не као самостална држава, него као федерална јединица у федерацији републиканског облика владавине (монархијски облик владавине је готово неспојив с федералним државним уређењем). При том, предмет спора није била политичка инсти-

* Др Ратко Марковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду.

туција као таква, него њена овлашћења и уставни положај у систему власти Републике Србије. Критичари уставних решења истицали су да су овлашћења председника Републике неубичајено велика и да је реч о најмоћнијој уставној институцији која има превласт у односу на друге државне органе предвиђене уставом. Браниоци уставних решења су, напротив, истицали да је реч о уставној институцији с нешто јачим овлашћењима од „енглеске краљице”, а да њене критичаре на погрешан закључак наводи начин избора и опозива председника Републике, који је врло захтеван и тежак. После деценије и по од ступања на снагу Устава Републике Србије ваљда је сазрело време да се напokon о председнику Републике проговори аргументовано, научно објективно и хладне главе, у којој политичке емоције нису потиснуле разум. Из таквог угла треба сагледати колико су критике уставних решења о председнику Републике биле основане, па ако се покаже да то нису биле, онда одговорити на питање која је била њихова сврха. То је, уједно, и основна сврха овога рада.

ОВЛАШЋЕЊА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Председник Републике је, поред Народне скупштине, државни орган с највећим легитимитетом, јер он произлази из непосредних избора бирачког тела. Он је, заједно с Народном скупштином, представнички орган. Стога су и његова овлашћења већа од овлашћења шефа државе у чистом парламентарном систему који, у државама с републиканским обликом владавине, произлази из парламента, а не из непосредних избора, али су знатно мања од овлашћења шефа државе у председничком систему, у којем је шеф државе једини орган извршне власти (моноцефална егзекутива) који, исто тако, произлази из непосредних избора.

Овлашћења шефа државе су искључиво *уставна катего-*
рија. То значи да су сва овлашћења тог државног органа утврђена у Уставу Републике Србије и да се, мимо њих, никаква нова овлашћења председника Републике не могу утврђивати законом. То је смисао одредбе члана 83. тачке 12, у којој стоји да председник Републике „обавља и друге послове у складу с Уставом”. При том су овлашћења председника Републике на систематски начин утврђена у члану 83. Устава Републике Србије (са становишта председникових овлашћења, тај члан је *sedes materiae*), као и у чл. 84, 85, 89. и 132. став 1. Устава Републике Србије,

у којима се утврђује однос председника Републике, на једној, и Народне скупштине и Владе, на другој страни.

Сва овлашћења председника Републике могу се поделити у три групе: у прву улазе овлашћења везана за представљање државе Србије (према члану 1. Устава Републике Србије, Република Србија је, према федерална јединица у федералној држави, „држава”); другу чине овлашћења везана за својство председника Републике као државног органа који оличава стабилну, неоперативну егzekутиву, насупротив Влади, која оличава променљиву (зависи од постојања поверења парламентарне већине) и оперативну егzekутиву; трећа обухвата посебна овлашћења везана за нередовна стања, у теорији позната под називом „стања нужде”.

Председник Републике у својству органа који представља („оличава”) државу Србију има следећа овлашћења: 1) „обавља послове из области односа Републике Србије с другим државама и међународним организацијама, у складу са законом” (члан 83. тачка 4); 2) „даје помиловања” (члан 83. тачка 9); 3) „додељује одликовања и признања утврђена законом” (члан 83. тачка 10).

Прво од ових овлашћења председник Републике Србије никада није био у могућности да врши, јер Република Србија од доношења Устава од 1990. до данас никада није имала међународноправни субјективитет. Она је све до 2003. била федерална јединица у федералној држави Југославији, која је једина била субјект међународног права. Према Уставу СФРЈ од 1974 (члан 281. тачка 7), који је важио до ступања на снагу Устава СР Југославије од 1992, „Федерација преко савезних органа: утврђује спољну политику Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и стара се о њеном спровођењу; одржава политичке, економске и друге односе с другим државама и међународним организацијама; закључује, ратификује и обезбеђује извршавање међународних уговора; обезбеђује извршавање међународних обавеза Социјалистичке Федеративне Републике Југославије; уређује организацију и делатност служби иностраних послова федерације.” Према Уставу СР Југославије од 1992 (који је важио до ступања на снагу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора 2003), та држава била је надлежна у области „међународних односа” (члан 77. тачка 6. Устава СР Југославије), а председник Републике (СР Југославије) „представља Савезну Републику Југославију у земљи и иностранству” (члан 96. тачка 1), док Савезна влада „утврђује и води унутрашњу и спољ-

ну политику” (члан 99. тачка 1). Према члану 14. Уставне повеље, „Србија и Црна Гора је један субјект међународног права и члан међународних глобалних и регионалних организација за чије чланство је услов међународни субјективитет.” Обављање „иностраних послова” у СФРЈ било је регулисано Законом о вршењу иностраних послова из надлежности савезних органа управе и савезних организација (*Службени листи СФРЈ*, бр. 56/81), а у СР Југославији је регулисано Законом о иностраним пословима (*Службени листи СРЈ*, бр. 59/98).

Устав Републике Србије од 1990. садржао је одредбу према којој председник Републике „обавља послове из области односа Републике Србије с другим државама и међународним организацијама, у складу са законом”, због тога што је имао заштитну функцију. Он је требало, у време када је опасност од сецесије појединих република некадашње СФРЈ била сасвим реална, а тиме и опасност распада Југославије, да пружи уставноправну основу за опстанак и функционисање Србије као државе, а да при том Србија не буде република која ће доводити у питање Југославију, која ће разграђивати федералну државу и отказивати послушност федералном уставном поретку (отуда, за устав федералне јединице и крајње неувобичајена, у најмању руку излишна, одредба о лојалности Србије федералном уставу и федерацији, садржана у члану 135. ставу 1. Устава Републике Србије). Због тога и ово овлашћење председника Републике Србије улази у ред његових тзв. резервних надлежности, које би он обављао у случају да Југославије не буде било. Из истих разлога ни закон у складу с којим би председник Републике Србије обављао послове „из области односа Републике Србије с другим државама и међународним организацијама” никада није био донесен. Исту, заштитну функцију, имала је и одредба члана 5. Закона о министарствима (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 7/91), у којој се међу набројеним министарствима у Републици Србији налазе и Министарство иностраних послова, Министарство за економске односе с иностранством и привредни развој и Министарство одбране. Пошто се сецесија четири федералне јединице из југословенске федерације догодила и пошто су преостале две федералне јединице, „Полазећи од слободарске, демократске и државотворне традиције, историјске повезаности и заједничких интереса државе Србије и државе Црне Горе,” а „на темељу непрекинутог субјективитета Југославије и добровољности удруживања Републике Србије и Републике Цр-

не Горе” (Преамбула Устава СР Југославије, алинеја 1. и 2.) продужиле егзистенцију југословенске федерације, сада с две федералне јединице и под називом „Савезна Република Југославија”, у Републици Србији је у члану 5. Закона о изменама и допунама Закона о министарствима (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 67/93) утврђено: „Даном ступања на снагу овог закона престају с радом: 1) Министарство одбране; 2) Министарство иностраних послова и 3) Министарство за економске односе с иностранством и привредни развој.”

Помиловање (давање помиловања) је врста квазисудског уставног овлашћења председника Републике подвргнуто значајним законским ограничењима (Закон о помиловању, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 49/95). Пре свега, председник Републике Србије даје помиловање „за кривична дела прописана законима Републике Србије” (члан 1. Закона о помиловању). Поступак за помиловање покреће се молбом осуђеног лица или по службеној дужности, кад га покреће министар правде (чл. 4. и 11. Закона о помиловању). Молба за помиловање подноси се суду који је изрекао пресуду у првом степену, а тај суд ће је, заједно са својим мишљењем о оправданости молбе, доставити Министарству правде. Кад размотри и оцени наводе у молби, министар правде је, заједно са свим списима и својим мишљењем, доставља председнику Републике Србије (чл. 9. и 10. Закона о помиловању). Иначе, молба за помиловање не може се поднети пре правноснажности пресуде, тј. пре него што буду исцрпљени сви законом предвиђени правни лекови (члан 5. став 3. Закона о помиловању). Кад министар правде по службеној дужности покрене поступак за помиловање, сходно се примењују одредбе Закона о помиловању о поступку помиловања покренутом молбом (члан 11. став 2. Закона о помиловању).

Уставно овлашћење председника Републике да „додељује одликовања и признања утврђена законом” (члан 83. тачка 10) у пракси до данас није реализовано, једноставно због тога што закон који би утврдио одликовања и признања у Републици Србији није донесен. Постојао је такав савезни закон (у СФРЈ био је то Закон о одликовањима Социјалистичке Федеративне Републике Југославије – *Службени лист СФРЈ*, бр. 10/86 – који је на основу члана 13. тачке 13. Уставног закона за спровођење Устава Савезне Републике Југославије престао да важи даном ступања на снагу тог устава, па је тек после шест година донесен Закон о одликовањима Савезне Републике Југославије – *Служ-*

бени листи СРЈ, бр. 59/98, 21/01), али, према Уставу СР Југославије, председник Републике „додељује одликовања и признања Савезне Републике Југославије предвиђена савезним законом” (члан 96. тачка 7). У државној заједници Србија и Црна Гора створеној 2003, председник Србије и Црне Горе „додељује одликовања и друге почести” (члан 26. алинеја 6. Уставне повеље), на основу и даље важећег Закона о одликовањима Савезне Републике Југославије, на основу којег су, после шест година, одликовања почела поново да се додељују. Тако се може узети да председник Републике Србије ово уставно овлашћење никада није ни имао.

У својству органа фиксне, неоперативне егzekутиве, председник Републике Србије има следећа уставна овлашћења: 1) „предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника већине у Народној скупштини” (члан 83. тачка 1); 2) „предлаже Народној скупштини кандидате за председника и судије Уставног суда” (члан 83. тачка 2); 3) „указом проглашава законе” (члан 83. тачка 3); 4) може поднети предлог за промену Устава (члан 132. став 1).

У вршењу прва три овлашћења самосталност председника Републике је или сасвим мала или никаква. Тако, председник Републике предлаже мандатара за састав Владе (кандидата за председника Владе) тек пошто саслуша мишљење представника већине у Народној скупштини. При том је он у вршењу овог овлашћења везан двојако. Он, најпре, мора предложити кандидата из реда парламентарне већине а, затим, он мора предложити конкретну личност о којој је постигнут договор у тој већини. Одлуку о томе ко је парламентарна већина доноси бирачко тело на парламентарним изборима, односно парламентарне странке коалиционим савезима, а одлуку о томе ко је кандидат за председника Владе доноси та већина. Кад би председник Републике, предлажући кандидата за председника Владе, игнорисао било коју од ове две одлуке, његов предлог у парламенту никада не би прошао. Чак, сматрамо, да би председник Републике повредио устав ако би предложио кандидата којег му та већина није предложила, јер би тиме опструисао формирање Владе и да би се због тога у Народној скупштини могао покренути поступак за његов опозив (члан 88. став 2. Устава Републике Србије). Тим више, председник Републике нема никакав утицај на предлагање кандидата за чланове Владе – за потпредседнике и министре –

јер је такво овлашћење искључиво у рукама кандидата за председника Владе, а коначну одлуку доноси Народна скупштина.

Веома мали степен самосталности има председник Републике и приликом предлагања кандидата за председника и судије Уставног суда. И овде коначну одлуку доноси Народна скупштина, па стога председник Републике мора, пре него што упутити формалне предлоге Народној скупштини, консултовати представнике парламентарне већине, односно Владу. Без њихове претходне сагласности, предлог председника Републике у Народној скупштини сигурно неће добити потребну већину. Иако су за председника и судије Уставног суда од првенствене важности њихови професионални квалитети, политичке странке које имају већину у Народној скупштини, због природе уставносудске функције, која укључује и димензију политичког одлучивања, настоје да имају своје кандидате, како би и у том државном органу имале своје упориште. Дакле, Народна скупштина није везана за предлог кандидата за председника и судије Уставног суда председника Републике, иако она не може изабрати на те положаје неког којег председник Републике није предложио. Али, зато и неко којег је председник Републике предложио неће бити изабран ако га не жели парламентарна већина (тако, недавно, кандидат председника Републике за судију Уставног суда није добио у Народној скупштини потребан број гласова, јер је у парламентарној расправи изражена сумња да је кандидат у тесној вези с Демократском странком, из које потиче и председник Републике, која је у Народној скупштини у опозицији).

Што се тиче проглашења закона указом, то уставно овлашћење председника Републике је у целини декларативног карактера. Акт проглашења закона је декларативни чин, док је акт доношења закона конститутивни чин. Проглашење закон обухвата садржински две ствари: 1) констатацију председника Републике да је закон усвојен од стране законодавних чинилаца и да је при том у свему поступљено по процедури предвиђеној уставом и пословником Скупштине; 2) изјаву председника Републике да је закон постао извршан и да се има приступити његовом извршењу. Стога је указ о проглашењу закона председника Републике „једна исправа која има да служи закону као крштевно писмо” (Слободан Јовановић). Из дикције уставног текста („председник Републике... указом проглашава законе”) произлази да председник Републике закон изгласан у Народној скупштини мора прогласити. То његово овлашћење нема, дакле,

карактер дискреционог права, односно слободног одлучивања. У супротном, не би било речи о промулгацији, него о законодавној санкцији, установи карактеристичној за монархију. Да је ово тумачење исправно, о томе сведочи механизам суспензивног вета из члана 84. Устава Републике Србије. Председник Републике, и то је механизам деловања суспензивног вета, може закон изгласан у Народној скупштини вратити Скупштини на поновно гласање, али је изричита уставна одредба: „Председник Републике је дужан да прогласи поново изгласан закон у Народној скупштини” (члан 84. став 2).

Четврто овлашћење, да може поднети предлог Устава (уставотворна иницијатива), које има у својству органа фиксне егzekутиве, председник Републике врши самостално, али оно је сведено на предлог о којем одлуку доноси други државни орган. Овде је тај орган Народна скупштина, којој према Уставу, припада „уставотворна и законодавна власт”. Подношењем предлога за промену Устава (председник Републике је један од четири овлашћена носиоца предлога) и његовим усвајањем у Народној скупштини (двотрећинском већином од укупног броја народних посланика) завршава се прва фаза у поступку промене Устава, иза које следи друга – израда и усвајање акта о промени Устава (акт о промени Устава усваја Народна скупштина двотрећинском већином од укупног броја народних посланика, а он је коначно усвојен кад се за њега на републичком референдуму изјасни више од половине укупног броја бирача). Према томе, председник Републике има тек иницијално овлашћење у уставотворном поступку, овлашћење да подстакне одлучивање другог, уколико овај то овлашћење уопште буде прихватио.

У нередовним стањима, када из разлога државног интереса, који треба да је највише добро (*salus rei publicae suprema lex est*), долази до поремећаја уставом утврђене поделе надлежности између легислативе и егzekутиве, председник Републике има следећа овлашћења: 1) „руководи оружаним снагама у миру и рату и народним отпором у рату; наређује општу и делимичну мобилизацију; организује припреме за одбрану у складу са законом” (члан 83. тачка 5); 2) „кад Народна скупштина није у могућности да се састане, по прибављеном мишљењу председника Владе, утврђује постојање непосредне ратне опасности или проглашава ратно стање” (члан 83. тачка 6); 3) „по својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, доноси акте о питањима из над-

лежности Народне скупштине, с тим што је дужан да их поднесе на потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане. Актима донетим за време ратног стања могу се ограничити поједине слободе и права човека и грађанина и изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштва” (члан 83. тачка 7); 4) „на предлог Владе, када су на делу територије Републике Србије угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина или рад државних органа, проглашава ванредно стање и доноси акте за предузимање мера које такве околности изискују, у складу са Уставом и законом” (члан 83. тачка 8).

Сва овлашћења која председник Републике има према Уставу Републике Србије у нередовним стањима (ванредно стање, стање непосредне ратне опасности, ратно стање) припадају категорији резервних овлашћења (надлежности). Њих председник Републике може вршити само у случају промене државног статуса Србије – уколико би она од федералне јединице у федералној држави или државе чланице у реалној унији (државној заједници) постала самостална држава. Такво уставно решење одговор је на опасности којима је у време доношења Устава Србије била изложена федерација, која је тада егзистенцијално била угрожена. С обзиром на одредбу Устава Републике Србије (члан 135), према којој је Република Србија у саставу федерације, а да ће се права и дужности која Устав Републике Србије предвиђа, истоветна правима и дужностима која предвиђа федерални устав, остваривати у складу са федералним уставом, сва наведена уставна овлашћења председника Републике је док је постојала федерална држава (4. фебруар 2003) вршио одговарајући федерални орган, према федералном уставу. За време важења Устава СФРЈ од 1974. било је то Председништво СФРЈ, које је, ако Скупштина СФРЈ није била у могућности да се састане, проглашавало и ратно стање (члан 316. став 1), с обзиром на то да је Скупштина СФРЈ одлучивала „о рату и миру” (члан 283. тачка 5). За време важења Устава СР Југославије од 1992. били су то, зависно од врсте овлашћења, Савезна скупштина („проглашава ратно стање, стање непосредне ратне опасности и ванредно стање” – члан 78. тачка 3), председник Републике („Војском Југославије у рату и миру командује председник Републике, у складу с одлукама Врховног савета одбране” – члан 135. став 1), Савезна влада („наређује општу мобилизацију и организује припреме за одбрану”; „кад Савезна скупштина није у мо-

гућности да се састане, пошто саслуша мишљење председника Републике и председника већа Савезне скупштине, проглашава наступање непосредне ратне опасности, ратног стања или ванредног стања”; „кад Савезна скупштина није у могућности да се састане за време ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања, пошто саслуша мишљење председника већа Савезне скупштине, доноси акте о питањима из надлежности Савезне скупштине. Актима донетим за време ратног стања, могу се, док то стање траје, ограничити поједине слободе и права човека и грађанина, осим оних у чл. 20, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 35. и 43. овог устава. Савезна влада дужна је ове акте поднети на потврду Савезној скупштини чим она буде у могућности да се састане”, члан 99. тачка 9, 10. и 11) и Врховни савет одбране (члан 135). Република Србија никада није имала „оружане снаге”. Једина војна („оружана”) сила („снага”) у земљи била је до 1992. Југословенска народна армија, а од 1992. све до данас то је Војска Југославије (Србије и Црне Горе). Врховни командант ЈНА било је Председништво СФРЈ, док „Војском Југославије у рату и миру командује председник Републике у складу с одлукама Врховног савета одбране” (члан 135. Устава СР Југославије), док је према Уставној повељи од 2003. „Врховни командант Војске (је) Врховни савет одбране, који одлучује о употреби Војске Србије и Црне Горе” (члан 56. став 1). Према Уставу СР Југославије од 1992, Савезна влада наређује општу и делимичну мобилизацију и организује припреме за одбрану, што значи да отпада исто овлашћење које председник Републике Србије има према члану 83. тачка 5. Устава Републике Србије. Исто тако, отпадају и овлашћења председника Републике Србије из члана 83. тачке 6, тачке 7. и тачке 8, пошто су све то овлашћења која према Уставу СР Југославије има Савезна влада (члан 99. тачка 10. и тачка 11). И пошто је криза југословенске федерације, изазвана отцепљењем четири од шест федералних јединица, успешно премошћена стварањем двојне федерације, састављене од две федералне јединице, Републике Србије и Републике Црне Горе, престала је потреба за постојањем Министарства одбране у Републици Србији, формираним Законом о министарствима од 1991 (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 7/91). Законом о изменама и допунама Закона о министарствима донесеним у Републици Србији 1993 (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 67/93) престала су с радом сва министарства формирана у управним областима (ресорима) у искључивој надлежности федера-

ције (СР Југославије), међу којима је било и Министарство одбране. Ни по престанку постојања федералне државе Југославије и настанку државне заједнице Србија и Црна Гора (фебруар 2003), председник Републике Србије не може вршити овлашћења која на основу Устава Републике Србије има у нередовним ситуацијама, осим овлашћења из члана 83. тачке 8 (проглашење ванредног стања на делу територије Републике Србије и предузимање мера које околности у таквим приликама изискују). Први пут је то уставно овлашћење искористио вршилац дужности председника Републике (г-ђа Наташа Мићић, која је то овлашћење добила чињеницом да је била председник Народне скупштине), када је марта 2003, супротно Уставу Републике Србије, проглашено ванредно стање и када је први пут био примењен Закон о мерама за време ванредног стања од 1991. (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 19/91). Својевремено је, године 1995, Уставни суд Србије упутио предлог Народној скупштини да односни Закон о мерама за време ванредног стања стави ван снаге, пошто је правни режим ванредног стања федерална надлежност уређена федералним Законом о одбрани (*Службени лист СРЈ*, бр. 43/94, 28/96, 44/99 и 3/02), иако он није имао уставну надлежност оцењивања сагласности закона републике чланице са савезним уставом и законом (ту надлежност имао је Савезни уставни суд). Али, када је у Републици Србији ванредно стање било уведено више није био на снази Устав СР Југославије, него Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, којом се препушта државама чланицама одлучивање о увођењу ванредног стања. Штавише, премда без језичког упоришта у тексту Устава Републике Србије, „Уставни суд је утврдио да Устав Републике Србије допушта могућност увођења ванредног стања и на целој територији Републике Србије. Устав говори о угрожавању одређених вредности на делу територије и утврђује разлоге за увођење ванредног стања, али не искључује могућност проглашавања ванредног стања на целој територији, односно не одређује изричито ограничено територијално дејство одлуке о предузимању ове мере у скучајевима кад се разлози за то прошире на целу територију Републике” (Одлука Уставног суда, IУ-93/2003. од 8. 07. 2004, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/04).

Напошетку, председник Републике има овлашћење које припада свим републичким органима, а наиме да „образује стручне и друге службе за обављање послова из своје надлежно-

сти” (члан 83. тачка 11). Исто такво овлашћење има и Народна скупштина (члан 82) и Влада (члан 90. тачка 9). У вршењу овог овлашћења председник Републике је ограничен средствима која су му додељена државним буџетом, који на предлог Владе усваја Народна скупштина.

Из прегледа ових уставних овлашћења, може се закључити да председник Републике, иако представнички орган, по легитимности раван Народној скупштини, није носилац власти одлучивања. Он је, према Уставу Републике Србије, више модератор између активних државних власти, него што је сâм таква власт. Према Уставу Републике Србије, он не врши ни законодавну, ни извршну, ни судску власт, него „представља” Републику Србију и „њено државно јединство изражава” (члан 9).

ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ДРУГИМ ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА

У односу према Народној скупштини председник Републике Србије има једно право у целини, друго само делимично. Он, наиме, може самостално користити право одлажућег (суспензивног) законског вета, али Народну скупштину, већ, може распустити само на образложени предлог Владе. Он нема право законодавне иницијативе, што значи да ни на који начин не може утицати на законодавну политику парламента ни Владе, поготово што нема право ни да се обраћа парламенту својом посланицом на почетку парламентарног сазива или на почетку свог мандата (*message au Parlement*, према члану 18. Устава француске Републике од 1958).

Посебну пажњу заслужује суспензивни законски вето. Суспензивни законски вето је овлашћење непосредно изабраног председника Републике да, у границама тог овлашћења, учествује у вршењу законодавне власти, чији је уставни носилац Народна скупштина („Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини” – члан 9. став 1. Устава Републике Србије). Парламент, том приликом, има одлучујућу реч у доношењу закона, али како оба ова државна органа имају исти извор и степен легитимности, сматра се да суспензивни законски вето председника Републике није супротан начелу поделе власти него да је, напротив, остваривање Монтеѕкјеовог захтева да код поделе власти „власт зауставља (*arrête*) власт”. Једини ефекат суспензивног законског вета је што парламент уместо једанпут,

о истом закону гласа два пута. И ако парламент закон други пут не буде изгласао, то је онда зато што је парламент тако хтео, а не због тога што је председник Републике употребио суспензивни законски вето. Имајући то у виду, суспензивни законски вето је више право ометања (*faculté d'empêcher*, како је говорио Монтескје) парламента у вршењу законодавне власти, него право суделовања са парламентом у вршењу законодавне власти.

Према Уставу Републике Србије (члан 84), вето председника Републике је подвргнут толиким ограничењима да је, практично, елиминисан утицај председника Републике на судбину закона према којем има резерве због којих је употребио вето. У уставу је суспензивни законски вето председника Републике доведен у везу са традиционалним правом шефа државе да својим указом проглашава законе усвојене у парламенту. Према Уставу Републике Србије, он то чини у року од седам дана од усвајања закона у Народној скупштини. У стручној литератури се, с правом указивало на то да краткоћа овог рока читав институт суспензивног законског вета чини формалним. Тиме што је тај рок недопустиво кратак, само се показује да се до мишљења председника Републике о враћеном закону суштински много не држи, али се ипак, за сваки случај, Скупштини даје прилика да се још једном замисли над разлозима против усвајања закона о којем она одлучује, државног органа који, иначе, има исту демократску легитимност као и она. Тај рок од седам дана рачуна се од дана усвајања закона у Народној скупштини, што значи да би у оквиру седам календарских дана председник Републике требало да усвојени закон проучи, да обави консултације са политичким првацима у својој странци или шире, и са експертима, да формулише своје разлоге враћања закона Народној скупштини и да такву своју реакцију у писменом облику достави Скупштини. Последица одбијања проглашења закона је поновно гласање о закону у Народној скупштини. Дакле, искључује се расправа у светлости изложених разлога за враћање закона Скупштини и обавља се само материјална радња гласања о закону, што још једном сведочи колика се „тежина” придаје аргументима председника Републике против доношења односног закона. Поново изгласан закон у Народној скупштини председник Републике дужан је да прогласи. С обзиром на то да Народна скупштина поново усваја закон истом већином којом га је усвојила и први пут, а имајући у виду наглашену краткоћу рока, изгледа да разлози председника Републике буду уважени и да спорни закон не

буде поново изгласан искључиво су теоријске природе. Уколико, и пошто прогласи поново изгласани закон, председник Републике буде остао при својим разлозима (који су, по природи ствари, више везани за нецелисходност, а ређе за неуставна решења у закону), председнику Републике стоји на располагању, као и сваком другом државном органу, право да покрене поступак за оцену уставности тог закона пред Уставним судом. Он више нигде формално не може отворити питање целисходности решења садржаних у закону (осим, неформално, у штампи), пошто је о томе позвана да одлучује само Народна скупштина. Дакле, краткоћа рока за употребу суспензивног законског вета, правне последице употребљеног суспензивног законског вета (само поновно гласање о закону, а не и поновна расправа о закону) и парламентарна већина којом закон поново може бити изгласан, а тиме и разлози због којих је председник Републике употребио суспензивни законски вето одбијени, чине читав институт суспензивног законског вета у Уставу Републике Србије slabим инструментом за утицај председника Републике на законодавну власт, оличену у Народној скупштини.

У уставној пракси суспензивни законски вето није био коришћен читавих 11 година. Током прве четири године важења устава, суспензивни законски вето је у периоду 1991–1994. био коришћен 11 пута, а затим је после 11 година паузе био употребљен два пута 2005, када је председник Републике захтевао поновно гласање у Народној скупштини о Закону о раду и Закону о Влади. Народна скупштина је у оба случаја те законе поново изгласала, а председник Републике је покренуо поступак за оцену уставности оба закона пред Уставним судом. У оба случаја разлози захтева за поновно гласање били су везани за неуставност, а не за нецелисходност законских решења, што иначе није првенствена сврха суспензивног законског вета. Уставност закона, много компетентније и са много делотворнијим санкцијама у случају неуставности, оцењује посебан државни орган – Уставни суд.

Суспензивни законски вето, можемо закључити, предвиђен у Уставу Републике Србије од 1990, спада у најблажу варијанту тог инструмента учешћа председника Републике у вршењу законодавне власти, због следећих својих обележја: 1) то је одложни вето (апсолутни вето је, у ствари, законодавна санкција), њиме се само одлаже одлука о закону, коју доноси законодавни орган, тј. Народна скупштина; 2) то је вето који се

може отклонити простим поновним изгласавањем ветираниог закона истом већином, што значи да се не захтева већа већина од оне којом је ветирани закон једанпут већ био усвојен у парламенту; 3) то је вето којим се ветирани закон враћа Народној скупштини само на поновно гласање (одлучивање), а не и на поновни претрес (расправљање), па тек по обављеном претресу и гласање (одлучивање); 4) то је вето који председник Републике може употребити у нереално кратком року од седам дана, који се, уз то, рачуна од дана усвајања закона у Народној скупштини, а не од дана достављања закона председнику Републике, што је најкраћи рок познат у упоредним уставним решењима земаља чији уставу предвиђају овај институт.

Што се тиче распуштања Народне скупштине, реч је о класичном инструменту парламентаризма, којим друга власт, егзекутива, распушта законодавну власт, парламент, пре истека парламентарног мандата утврђеног у уставу (закону). У Уставу Републике Србије то овлашћење је подељено између та два државна органа. Влада даје председнику Републике образложен предлог за распуштање Народне скупштине, а председник Републике, на основу тог предлога, „може одлучити да се Народна скупштина распусти”. Кад председник Републике распусти Народну скупштину, тиме је престао и мандат Владе (члан 89). То значи да председник Републике не може распустити Народну скупштину без образложеног предлога Владе. Дакле, није довољно консултовање Владе (као према члану 12. Устава Пете француске Републике од 1958), тражи се формални, образложени предлог Владе, на основу којег председник Републике може распустити Народну скупштину. Сâм акт распуштања Народне скупштине има следећа три обележја: 1) то је тзв. политички акт, акт владе (ацте де гоуверnement), који према француској типологији аката, не подлеже судској оцени законитости (према америчкој доктрини самоограничења суда, суд не решава политичка питања); 2) то је збирни или сложени акт, у том смислу што у његовом доношењу учествују два или више државних органа, што је за његово доношење потребан стицај двеју или више једнаких воља; 3) то је дискрециони акт, који се доноси на основу слободне оцене (председник Републике, каже се у Уставу, „може одлучити да се Народна скупштина распусти”, а не „распушта Народну скупштину” – све на „образложен предлог Владе”).

У теорији се разликују два облика распуштања парламента. Први се зове „монархистички” и постоји кад монарх „шаље кући” парламент. Други се зове „министарски” и постоји кад влада распуштањем парламента жели да иде на превремене изборе, ради потврђивања или поновног стицања већине. Институт распуштања Народне скупштине, како је уобличен у Уставу Републике Србије, ближи је по мотивима коришћења другом облику распуштања парламента, јер читав институт покреће Влада, с тим што је механизам доношења одлуке о распуштању сложен, јер је потребно да се са предлогом Владе сагласи председник Републике. У уставном животу Републике Србије Народна скупштина је досад била распуштена два пута. Први пут, 1993, када је предлог за распуштање поднела мањинска Влада, пошто је било сасвим извесно да ће јој, пошто је предлог за гласање о неповерењу Влади био у току, бити изгласано неповерење. Други пут, 2000, када је Влада, на притисак опозиције, предлог за распуштање поднела како би у народном представништву могао доћи до изражаја промењени однос политичких снага у бирачком телу. Оба пута председник Републике прихватио је предлог Владе и распустио Народну скупштину.

Однос председника Републике и Владе је класичан однос шефа државе и владе у парламентарном систему власти. У том систему власти влада произлази из парламентарне већине и одговара јој (политички) за свој рад. Већина у парламенту одређује ко ће бити члан владе и докле ће бити члан владе (осим у случајевима кад мандат влади престаје *ex constitutione*). Председник Републике је приликом предлагања кандидата за председника Владе везан мишљењем представника већине у Народној скупштини и он нема право да предложи Скупштини гласање о неповерењу Влади или поједином њеном члану. То и јесте суштина „мешовитог” система власти, чији је највернији израз устав Пете француске Републике, а који у ублаженом облику (са знатно мањом концентрацијом власти у корист шефа државе) постоји у Уставу Републике Србије. Тај систем власти одређују два конститутивна елемента: непосредан избор шефа државе, на једној, и подређеност владе парламентарној већини, на другој страни.

Да је према Уставу Републике Србије Влада основни носилац извршне власти, произлази већ из члана 9. става 3, у којем се изричито каже: „Извршна власт припада Влади.” Таква квалификација Владе је, у односу према највећим овлашћењима пред-

седника Републике дошла до изражаја тако што поједина од својих уставних овлашћења председник Републике може вршити само на предлог Владе, док се за вршење неких тражи прибављено мишљење Владе или их председник Републике може вршити било по својој иницијативи, било на предлог Владе.

Кад је у питању однос егzekутиве према легислативи, у првом плану је као носилац егzekутивне власти Влада, а не председник Републике, осим кад је реч о суспензивном законском вету. Влада може захтевати ванредно заседање Народне скупштине са унапред утврђеним дневним редом (члан 79. став 3), а без образложеног предлога Владе председник Републике не може распустити Народну скупштину.

У међусобним односима са Владом председник Републике има једно уставно овлашћење: „може тражити од Владе да изложи ставове о појединим питањима из њене надлежности” (члан 85). Оваква уставна формулација подразумева две ствари: прво, да председник Републике не може наложити Влади да ова обави одређене послове из своје надлежности и, друго, да председник Републике нема никакав даљи утицај на Владу у вези с њеним ставовима, он не може утицати на Владу да ова од својих ставова одустане или да их измени. У пракси, ствар се своди или на излагање мишљења Владе председнику Републике о појединим питањима из њене надлежности или на пружање информација од стране Владе председнику Републике о тим питањима. Законом о Влади (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 5/51 и 45/93), који је важио до јула 2005, прецизиран је начин остваривања овог права председника Републике тако што је речено: „Влада, на захтев председника Републике, у року који он одреди а који, по правилу, не може бити краћи од 48 часова, заузима став о појединим питањима из своје надлежности и о томе обавештава председника Републике” (члан 19). У новом Закону о Влади (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/05), нема одредбе о року који одређује председник Републике, него само стоји: „Влада је дужна да о заузетом ставу одмах обавести председника Републике” (члан 41. став 2). У недавно донесеном Пословнику Владе (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 100/05) стоји да кад председник Републике затражи да Влада заузме став о питању из своје надлежности, Генерални секретар Владе и директор Републичког секретаријата за законодавство најпре оцењују природу тог тражења. Кад оцене да се тражење не односи на заузимање става Владе (него на разјашњење политике

Владе или на добијање одређених информација и сл.), онда они припремају за Владу предлог одговарајућег закључка. У супротном, тражење достављају надлежним органима државне управе да они припреме за Владу предлог закључка који садржи став Владе (члан 85).

Председник Републике у односу према Влади нема класична овлашћења карактеристична за непосредно изабраног шефа државе – да присуствује и да председава седницама Владе, потписује прописе које Влада донесе, именује првог министра и разрешава га кад овај поднесе оставку, а на предлог првог министра именује остале чланове Владе и разрешава их дужности, што су све уставна овлашћења која према Влади има председник Републике према Уставу Пете француске Републике.

Према Уставу Републике Србије, Влада је потпуно истиснула председника Републике од сваке везе са државном управом. Председник Републике је, једноставно, одсечен од државне управе. Влада је та која према државној управи има јака организациона (да утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других органа управе и посебних организација, да поставља и разрешава функционере у министарствима, другим органима управе и посебним организацијама), финансијска (да подноси предлог закона о буџету) и контролна (да врши надзор над радом министарстава, других органа управе и посебних организација, да поништава или укида њихове прописе који су у супротности са законом или прописом који је она донела) овлашћења, док председник Републике нема ниједно уставно ни законско овлашћење према државној управи, нити органи државне управе имају дужности према председнику Републике. У Закону о државној управи (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 77/05) стоји: „Министарства и посебне организације дужни су да Народној скупштини и председнику Републике преко Владе проследе обавештења, објашњења и податке везане за њихове надлежности” (члан 68).

Однос председника Републике према читавој државној управи, па према томе и Министарству унутрашњих послова није уставна, него је законска категорија. Устав Републике Србије не садржи норме о том односу, него матични закони из области унутрашњих послова, Закон о унутрашњим пословима (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01, 106/03) и Закон о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова (*Службени гласник Републике Србије* бр. 53/95

и 66/03). Оба ова закона престала су да важе, осим одредаба везаних за установе за образовање за потребе полиције које су ограниченог временског важења, Законом о полицији, донесеним крајем 2005 (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 101/05), у којем се председник Републике уопште не спомиње.

За обављање унутрашњих послова важи законско начело концентрације и централизације. Закон о унутрашњим пословима каже: „Унутрашње послове државне управе обавља Министарство унутрашњих послова”, а „Посебним законом се поједини унутрашњи послови могу поверити другим органима и организацијама” (члан 1. ст. 2. и 3). И даље: „Министар прописује начин обављања послова Министарства унутрашњих послова и даје упутства за њихово обављање” (члан 7). У том смислу је и одредба члана 8. Закона о унутрашњим пословима, према којој по прописима из области унутрашњих послова решава надлежни старешина („руководилац организационе јединице”), а по изјављеним жалбама против првостепеног решења надлежног старешине решава министар, као и одредба члана 33. истог закона, према којој су радници у Министарству унутрашњих послова дужни да изврше сва наређења министра, односно другог старешине, издата ради обављања послова, осим оних којима се наређује извршење радње која представља кривично дело.

У Закону о унутрашњим пословима председник Републике помиње се у свега два члана (од укупно 74 колико има читав закон). У члану 9. председнику Републике се, као и Народној скупштини, даје право да захтева од министра унутрашњих послова да поднесе извештај о раду Министарства унутрашњих послова и о стању безбедности у Републици Србији. Министар је тада дужан да поднесе тражени извештај. И док подношење таквог извештаја Народној скупштини има оправдања, јер Скупштина, у случају да тим извештајем није задовољна, може покренути питање политичке одговорности министра унутрашњих послова, подношењем предлога за гласање о неповерењу министру, не види се смисао подношења таквог извештаја председнику Републике. Ово због тога што председник Републике нема на располагању никакве формалне уставне и законске инструменте за покретање одговорности чланова Владе, па тиме ни министра за унутрашње послове. Пуни смисао има подношење тог извештаја Народној скупштини, јер ова, према Уставу Републике Србије, „бира и разрешава председника, потпредседнике и ministre у Влади” (члан 73. тачка 10) и „Законом уређује организацију и

надлежност министарстава, органа управе у њиховом саставу и посебних организација” (члан 94. став 5). Због тога, у односу на председника Републике, то није извештај о раду, него обавештење о раду, које има смисла у односу на уставну функцију председника Републике да изражава „државно јединство” Републике Србије (члан 9. став 2. Устава Републике Србије). Овај, иначе неодређени члан закона, могао би се протумачити и тако да је министар унутрашњих послова, на заједнички и једновремени захтев Народне скупштине и председника Републике, дужан да Народној скупштини поднесе извештај о раду Министарства унутрашњих послова.

Други пут се председник Републике спомиње у Закону о унутрашњим пословима у вези са ванредним стањем. У члану 17. Закона каже се да у случају проглашења ванредног стања на делу територије Републике Србије, Министарство унутрашњих послова предузима и мере заштите безбедности Републике и њених грађана, утврђене наредбама и другим актима председника Републике донесеним ради отклањања ванредног стања, у складу са законом. Овде није реч ни о каквим овлашћењима председника Републике према Министарству унутрашњих послова, него о последици уставом предвиђеног поремећаја у подели нормативне надлежности (члан 83. тачка 8. Устава Републике Србије) за време ванредног стања, када председник Републике, пошто прогласи ванредно стање, „доноси акте и предузима мере које такве околности изискују у складу са Уставом и законом”. Дакле, наведена одредба из Закона о унутрашњим пословима само је правна последица начела законитости у раду читаве државне управе, па и Министарства унутрашњих послова као њеног саставног дела. Уз то, Република Србија постала је овлашћена да, сагласно својим прописима, уводи ванредно стање тек доношењем Уставне повеље 2003, када је престала да постоји југословенска федерација, чија је република чланица била и Република Србија, и када је настала реална унија (државна заједница), чија је држава чланица, заједно са Републиком Црном Гором, и Република Србија.

Два овлашћења председник Републике добио је на основу Закона о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 53/95) Прво је да председник Републике својим указом унапређује овлашћено службено лице са вишим официрским чином у чин генерала, односно овлашћено службено лице са чином генерала у виши ге-

нералски чин (члан 6. став 1), а друго је, да по завршетку основних студија на Полицијској академији, распоређује и у почетни чин потпоручника промовише „лица која су високо образовање и тај почетни чин стекла завршетком основних студија на Полицијској академији” (члан 6. став 2). Прво овлашћење из поменутог Закона, кад је унапређење у чин генерала редовно, пример је декларативног акта, јер су услови за унапређење у непосредно виши чин уопште, па и чин генерала, прописани чл. 7. и 8. Закона. У таквим случајевима, унапређење је само акт констатације испуњености Законом прописаних услова. Кад је реч о ванредном унапређењу овлашћеног службеног лица са вишим официрским чином у чин генерала, односно овлашћеног службеног лица са чином генерала у виши генералски чин, председник Републике такво овлашћење не може обављати самостално, него само на писмени предлог министра унутрашњих послова. Председник Републике може само прихватити или одбити предлог министра унутрашњих послова за ванредно унапређење у чин генерала, односно генерала у виши генералски чин, а не може то исто учинити самостално, без предлога министра унутрашњих послова. Овде је реч о конститутивном управном акту, с једне, али и збирном или сложеном управном акту, с друге стране. Члан 10. Закона о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова гласи: „Председник Републике, на предлог министра унутрашњих послова, може ванредно унапредити овлашћено службено лице са вишим официрским чином у чин генерала, односно овлашћено службено лице са чином генерала у виши генералски чин”. Иначе, лицима која на основу Закона може унапредити у чин генерала, односно која промовише у почетни чин потпоручника, председник Републике може, на предлог министра унутрашњих послова, смањити или опростити дисциплинску меру заустављања у напредовању у виши чин, изречену у складу са Законом (члан 13), а на предлог министра унутрашњих послова одлучује о задржавању чина тим истим лицима, који су имали у време одласка у пензију, а која нису распоређена у резервни састав Министарства унутрашњих послова (члан 15. ст. 2. и 3), што је одступање од законског правила према којем пензионисани радник Министарства унутрашњих послова, који је распоређен у резервни састав Министарства, задржава чин који је имао у време одласка у пензију (члан 15. став 1).

Треба нагласити да унапређење у чин генерала не значи истовремено и постављење на одређен положај у Министарству унутрашњих послова. Такозване функционере у Министарству унутрашњих послова, заменика (према важећем закону, државног секретара) и помоћника министра поставља Влада, а да за та постављења није услов чин генерала, чак ни поседовање чина. Сва остала постављења у Министарству унутрашњих послова, осим речених, врши министар унутрашњих послова или старешина којег он овласти (члан 6. став 3). Може се узети да је у складу с Уставом Републике Србије (члан 83. тачка 10, према којем председник Републике „додељује одликовања и признања у складу са законом”) овлашћење председника Републике из овог закона да може доделити почасни чин, предвиђен тим законом лицу које није југословенски држављанин, ако има нарочите заслуге за безбедност Републике Србије и њених грађана (члан 16). Иначе, чиновни у Министарству унутрашњих послова уведени су тек по ступању поменутог закона на снагу, 1996. Додајмо још да лица која је председник Републике унапредио у чин генерала не сnose одговорност за рад пред председником Републике, него у зависности од радног места на које су распоређени, односно положаја на који су постављени, пред министром унутрашњих послова, односно пред Владом.

Друго овлашћење председника Републике из Закона о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова је да промовише у чин потпоручника полиције дипломиране студенте Полицијске академије, али оно није никакав конститутивни, него је типичан декларативни акт. Дипломирани студенти Полицијске академије чин потпоручника добијају ец леге, што је предвиђао и први и други Закон о Полицијској академији (према члану 15. став 1. Закона о Полицијској академији – *Службени гласник Републике Србије*, бр. 48/93: „Студент који положи све испите утврђене наставним планом основних студија стиче високо образовање и чин: „потпоручник полиције”; према члану 15. став 1. Закона о Полицијској академији од 1998 – *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/98: „Лице које положи све испите утврђене наставним планом основних студија стиче високо образовање и стручни назив дипломирани официр полиције, као и друга права која му по закону припадају”; а према Закону о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова, који је донесен пре овог другог Закона о Полицијској академији: „Завршетком основних студија на Полицијској академији пи-

томци, у складу са законом, стичу почетни чин потпоручника” – члан 5. став 3). Дакле, актом промовисања дипломираних студената у чин потпоручника само се констатује чињеница да су дипломирани студенти Полицијске академије стекли право које им додељује закон. То значи, да њима чин не додељује председник Републике, него закон.

Ипак, нарочито прво овлашћење председника Републике из Закона о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова изазива подозрење у уставност тог закона. То је због тога што се према Уставу Републике Србије (члан 83. тачка 12) овлашћења, тј. права и дужности председника Републике не могу одређивати законом, него само Уставом. Устав Републике Србије је у неколико својих чланова предвидео овлашћења председника Републике и закон их не може ни проширивати ни умањивати. Овај закон био је током 2002. и 2003. предмет оцене уставности пред Уставним судом, али не због тога што се оспоравала и оцењивала његова уставност у целини, не због тога што је проширивао уставне надлежности председника Републике, јер су оне уставна категорија, него зато што се оспоравала и оцењивала уставност појединих његових чланова, за које је Уставни суд утврдио да нису у сагласности са Уставом (IU 5/96, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 66/03). Уставни суд је сматрао да се тим члановима Закона (члан 6. ст. 1. 2. и 3, члан 10, члан 13, члан 15. ст. 2. и 3, део члана 17. став 1) не само проширују уставне надлежности председника Републике (чл. 83, 84, 85, 89. и 132. став 1) него и нарушава Уставом утврђено начело поделе власти (чл. 9, 73, 83, 90. и 94), у том смислу што се председнику Републике додељују овлашћења извршне власти која, према Уставу, припада Влади (чл. 9. и 90), што се Народној скупштини онемогућава пуна контрола над радом Владе и функционера одговорних Народној скупштини (члан 73) и што се повређује уставно начело самосталности министарства „у вршењу Уставом и законом одређених надлежности” (члан 94. став 3).

Однос председника Републике са Војском Југославије (до 1992. ЈНА, а од 2003. једноставно, „Војска Србије и Црне Горе”) може се поставити само посредством чланства по положају председника Републике у Врховном савету одбране. Република Србија ни када је била република чланица федерације, СР Југославије, ни као држава чланица државне заједнице, Србија и Црна Гора, није имала међу својим правима и дужностима одбрану земље, нити је имала своје оружане снаге, тј. своју војску. У Ус-

таву СР Југославије је и стајало (члан 133. став 1): „Савезна Република Југославија има Војску која брани сувереност, територију, независност и уставни поредак. Њоме је у рату и миру командовао председник Републике, у складу с одлукама Врховног савета одбране, а „Врховни савет одбране сачињавају председник Републике и председници република чланица”, с тим што је „Председник Републике (је) председник Врховног савета одбране” (члан 135. ст. 2. и 3).

Врховни савет одбране је највиши цивилни орган, ради на седницама и пуноважно одлучује кад је седници присутна већина његових чланова. Међутим, кад то прилике налажу, Врховни савет одбране може доносити одлуке и закључке о питањима из своје надлежности и без одржавања седнице, на основу међусобних консултација његових чланова. Први Пословник Врховног савета одбране, донесен на седници одржаној 23. јула 1992, није садржао одредбе о начину доношења одлука, али се на основу његове одредбе о кворуму присутних неопходних за рад на седници, може закључити да се одлуке у том органу доносе већином гласова његових чланова (пошто је иста већина неопходна и за одржавање седнице).

Пословник Врховног савета одбране, донесен на седници одржаној 23. марта 1999, који је заменио претходни Пословник Врховног савета одбране, садржао је неке новине. Најпре, проширио је круг субјеката који могу захтевати седницу тог органа. Према претходном Пословнику, седницу Врховног савета одбране сазива председник по сопственој иницијативи или на предлог члана Врховног савета одбране. Према новом Пословнику, поред наведених субјеката, седницу могу захтевати и савезни министар за одбрану и начелник Генералштаба Војске Југославије. Иако министар за одбрану и начелник Генералштаба Војске Југославије нису, према Уставу СР Југославије, чланови Врховног савета одбране, они обавезно учествују „у седницама Врховног савета” или лица која их заступају, штавише, без њиховог присуства седница Врховног савета одбране не може се ни одржати. Дакле, према одредбама Пословника Врховног савета одбране од 1999. нема седнице Врховног савета одбране без присуства чланова Врховног савета одбране и учесника у седници. И даље, Врховни савет одбране „ради у седницама”, али, према новом Пословнику, „пуноважно одлучује и све одлуке доноси консензусом”. Пословник не каже „консензусом својих чланова”, што оставља могућност тумачењу да су консензусом обух-

ваћени, поред чланова Врховног савета одбране, и учесници у седници Врховног савета одбране, премда то не би било у сагласности с Уставом СР Југославије. Врховни савет одбране одлучује о постављењима, унапређењима и престанку професионалне службе генерала и адмирала, као и осталим питањима из своје надлежности, консензусом, на основу предлога начелника Генералштаба Војске Југославије, а одлуке верификује председник Републике (СР Југославије) својим указом. Дневни ред седнице Врховног савета одбране предлаже његов председник, али су у предлагању дневног реда изједначени чланови и учесници у раду седнице. Сва ова решења дају за право тумачењу, према којем су консензусом у одлучивању о питањима дневног реда седнице Врховног савета одбране обухваћени и чланови и учесници у раду седнице.

На седници Врховног савета одбране, одржаној 11. септембра 2001. Врховни савет одбране донео је нови Пословник, којим је био замењен Пословник Врховног савета одбране, донесен на седници од 23. марта 1999. Нови Пословник није сасвим одређен у својим одредбама о начину рада и одлучивања Врховног савета одбране, тако да и даље оставља простор за своје тумачење. Кад је реч о начину рада Врховног савета одбране, правило је да тај орган ради у седницама и пуноважно одлучује кад су присутни сви његови чланови. Али, кад то није могућно, Врховни савет може доносити одлуке и закључке о питањима из своје надлежности и без одржавања седнице, на основу међусобне консултације својих чланова. Као ни први, ни најновији Пословник Врховног савета одбране не садржи одредбу о томе како се доносе одлуке у Врховном савету одбране. Али, док је у првом Пословнику приликом попуњавања те празнине била искључена могућност консензуса свих чланова, у Пословнику од 2001. није (јер се за пуноважан рад на седници тражи присуство свих чланова Врховног савета одбране), тако да је могуће протумачити да Врховни савет одбране одлуке доноси или консензусом својих чланова или већином гласова својих чланова. Ова двоумица је пресечена доношењем Уставне повеље 2003, у чијем је члану 56. ставу 3. предвиђено: „Врховни савет одбране одлуке доноси консензусом”.

Седници Врховног савета одбране могу, по позиву председника, присуствовати и у раду учествовати, али без права одлучивања, председник Савезне владе, савезни министар надлежан за послове одбране, начелник Генералштаба Војске Југо-

славије и друга лица чије је присуство потребно за разматрање одређених питања. Председник и члан Врховног савета одбране изједначени су у погледу сазивања седнице и предлога дневног реда седнице Врховног савета одбране. Тако, седницу Врховног савета одбране сазива председник по сопственој иницијативи или на предлог члана Врховног савета одбране, док дневни ред седнице предлаже председник, а предлог дневног реда, односно предлог за разматрање одређеног питања може поднети и члан Врховног савета одбране.

Како се из изложеног може видети, председник Републике Србије је у вези са функцијом одбране земље и Војском Југославије само посредством федералног устава, и то у периоду од 1992. до 2003, а посредством Уставне повеље после 2003. Док је важио Устав СФРЈ од 1974. то је била искључива функција Председништва СФРЈ, за време важења Устава СР Југославије од 1992. била је то функција Врховног савета одбране, чији је члан по положају и председник Републике Србије, а Врховни савет одбране доноси одлуке консензусом (члан 56. Уставне повеље). Све ово показује да је председник Републике Србије био само један од чланова најпре федералног органа, а потом органа државне заједнице у обављању функције командовања Војском Југославије, која је била најпре функција федерације, а потом је постала функција државне заједнице. Председник Републике Србије то својство није добио на основу Устава Републике Србије, него устава федерације и Уставне повеље државне заједнице. При том, он у Врховном савету одбране није био ни председник, нити одлучујући глас, него један од његових чланова са једним гласом, недовољним за доношење пуноважне одлуке.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

После свега реченог, неизбежно се поставља питање: какав је уставни смисао институције председника Републике, при постојању оволике несразмере између начина његовог избора и опозива, с једне, и његових овлашћења, с друге стране. Тај смисао је у једној историјској констелацији, а не у логици система власти утврђеног у Уставу Републике Србије.

Према Уставу Републике Србије (члан 9), законодавна власт припада Народној скупштини, извршна власт припада Влади, а судска власт припада судовима. Пошто је тим уставом у

земљи, после готово пет деценија једностраначког система, успостављен вишестраначки систем, а државна власт уместо на начелу јединства власти организована на начелу поделе власти, очекивало се да млада вишестраначка парламентарна демократија неће функционисати без криза и застоја, нарочито на линији односа Народна скупштина – Влада. Уз то, земља је била у великој политичкој кризи и са првим наговештајима привредне кризе катастрофалних размера. Федерацији (СФРЈ), у којој је један од чланова била и Република Србија, претила је сасвим изгледна сецесија, а на Косову и Метохији је постојала већ хронична политичка и безбедносна нестабилност. У таквим историјским условима било је неопходно предвидети да један државни орган са неспорном, високом демократском легитимношћу, а при том без јаким овлашћења, којима би се пореметила уставом успостављена равнотежа власти између Народне скупштине и Владе, оличава државно јединство и гарантује стабилност институција и тиме државе. Било је потребно, у условима политичке и привредне кризе федералне државе, као и опасности од сецесије дела сопствене територије Републике Србије, коју додатно може оптерећивати распуштање Народне скупштине или изгласавање неповерења Влади („пад Владе”), обезбедити очување супстанце и тиме егзистенције државе. Тај гарант очувања целине и поретка државе је на демократски начин изабран, тешко смењив, председник Републике, који је у основи арбитар у међусобним односима законодавне и извршне власти, а који при том није снабдевен „јаким” овлашћењима, која би могла да одведу у аутократску владавину и тиме униште тек успостављену вишестраначку парламентарну демократију.

Председник Републике Србије је државни орган са првенственим циљем да изражава и оличава државно јединство и државну целину, да гарантује континуитет јавних власти, владавину устава и закона и поштовање људских и грађанских слобода. Смисао читаве ове институције готово да је у целини изражен у заклетви коју председник Републике полаже пред Народном скупштином приликом ступања на дужност: „Заклињем се да ћу све своје снаге посветити очувању суверености и целине територије Републике Србије, остваривању људских и грађанских слобода и права, поштовању и одбрани Устава и закона, очувању мира и благостања свих грађана Републике Србије и да ћу савесно и одговорно испуњавати све своје дужности” (члан 86. став 3. Устава Републике Србије).

Један од разлога постојања оваквог председника Републике у Уставу Републике Србије је и предупредивање „терора већине”, сасвим могуће, штавише, честе појаве у младим парламентарним демократијама. У условима ниске опште и политичке културе и јаких политичких страсти (због вишедеценијског идеолошког и страначког монизма), које воде у непомирљиве страначке сукобе, могуће је да се Влада, подупрта парламентарном већином, више бави обрачунима са опозицијом, него државним пословима. Непосредно изабрани председник Републике, са неспорном демократском легитимношћу, којег могу опозвати само бирачи, а не и парламент, поред неопходног ауторитета, има и потребну дистанцу и према Народној скупштини и према Влади, па због тога, више као симбол државног јединства, него као носилац ефективних овлашћења власти (он не доноси законе, не утврђује нити води политику Републике Србије), може осујетити ексцесе парламентарне већине и Владе, на једној, односно арбитрирати у споровима између владе и парламента, на другој страни.

Поставља се сада питање зашто је политичка институција председника Републике из Устава Републике Србије била предмет онако запенушених и оштрих критика непосредно по доношењу и у време доношења тог устава, почетком деведесетих година прошлог века. У то време основна примедба на тај устав била је да је он обоготворио институцију председника Републике, да је, посредством ње, успоставио цезаристички режим, утврдио пут личној власти и сл. У то време се, чак и у научним часописима, могло читати: „У суштини, уставна решења о председнику Републике, његовим овлашћењима и односима са Народном скупштином отварају пут успостављању личне власти заогрнуте велом једне врсте парламентарно-председничког система” (П. Николић, „Институција председника Републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990”, *Архив за љивне и друшћивене науке*, 2–3, 1991, стр. 290–291).

Тадашња критика председника Републике Србије, као уставне институције, није била научно мотивисана, још мање научно заснована, она је била оптерећена политичким циљевима и зато је била необјективна и крајње исполитизована. Преко институције председника Републике водио се немилосрдан политички рат између политичких странака које су профункционисале после готово пола века и које су истакле своје кандидате за

тај високи државни положај. Пошто је у тој изборној трци највеће шансе да буде изабран имао Слободан Милошевић, чак његова изборна победа није била довођена у питање, политички напади на њега су се једног момента протегнули, а затим, после његовог избора, и превалили на институцију председника Републике, с повиком да је она намењена Слободану Милошевићу и да је у уставу „скројена” по његовој мери. На другој страни, извор оваквих запенушених критика и оспоравања институције председника Републике уопште, био је у монархистичком политичком уверењу једног броја критичара, чији број у то време није био занемарљив. У сваком случају, сва тадашња добро оркестрирана политичка поамама против једног политичког уверења и личности које су то уверење делиле имала је за циљ да укаже на то да је институција председника Републике деспотска и тиранска и да је онај ко је на тај положај изабран деспот и тиранин. Да би се политички дисквалификовао Слободан Милошевић извршена је, ниједна друга, до чисто политичка дисквалификација институције председника Републике, за коју се тврдило да је цезаристичка, фараонска и сл.

Према томе, институција председника Републике из Устава Републике Србије од 1990. најпре је, с обзиром на то да су одмах после усвајања тог устава уследили председнички и парламентарни избори, постала средство изборне борбе, да би се, негде све до средине деведесетих година, посредством ње, вршио политички обрачун с Слободаном Милошевићем. Већ код истицања другог његовог мандата (први није трајао ни половину мандатног периода, због ванредних председничких и парламентарних избора 1992), а уочи нових председничких избора, тадашњи вођ, тада опозиционе, Демократске странке, Зоран Ђинђић, изразио је резерву према кандидатури за тај положај, истакавши да се „мора водити рачуна о томе да председник Републике има тако мала овлашћења, да је то, заправо, само једна симболична функција”. На изражену сумњу новинара у исправност таквог става, с обзиром на то да председник Републике одређује кандидата за састав Владе и да може распустити Народну скупштину, Зоран Ђинђић је одговорио: „Али, мандатару је потребна подршка већине да би могао да формира Владу. Дефинитивно, председник не може да распусти Скупштину самоиницијативно” (*Блиц*, од 30. октобра 1997). И, када је Слободан Милошевић престао да врши функцију председника Републике Ср-

бије, пресахнуле су и критике о „свемоћи” те уставне институције. Председником Републике Србије бавили су се још само професори и писци уџбеника уставног права.

Дакле, из претходно изложеног одговора на постављено питање, могу се извести следећи закључци. Тумачења положаја и овлашћења председника Републике у време доношења Устава и првих година његовог важења била су условљена актуелним политичким тренутком. Напади на „цезаристичка овлашћења” председника Републике, према Уставу Србије од 1990, били су не напади на ту уставну институцију, него на политичку личност Слободана Милошевића, с циљем да се ограничи његова стварна моћ која није имала упориште у уставу. Устав Републике Србије није ни у чему давао поводе за такве нападе. Тек када је Слободан Милошевић сишао с тог положаја, реално и објективно је почела да се сагледава и ова уставна институција. Тада је констатовано да је „моћ председника Србије ... заправо веома мала, далеко мања него у стварним полупредседничким системима” (М. Ђурковић, „Ограничена моћ” (1), *Политика*, 14. март 2005).

А, у ствари, председника Републике чинио је „јаким” једино уставом предвиђен начин избора и опозива (ово правилно запажа М. Павловић, „Може ли се ослабити председник и ојачати парламентаризам”, у: Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе – зборник радова, Београд, 1997, стр. 50). Изостала је при том очекивана правна последица таквог начина избора – а то је „јачина” председникових овлашћења и његова доминација у односу на друге државне органе. У томе је, заправо, и основна противречност Устава Републике Србије од 1990. у његовом институционалном делу, која, осим историјског, нема ниједно друго оправдање.

Извори

- Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/90.
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ*, бр. 9/74.

- Устав Савезне Републике Југославије, *Службени листи СР Југославије*, бр. 1/92.
- Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени листи Србије и Црне Горе*, бр. 1/03.
- Закон о помиловању, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 49/95, 50/95 (испр.).
- Закон о иностраним пословима, *Службени листи СРЈ*, бр. 59/98, 6/99 (испр.), 68/02.
- Закон о Војсци Југославије, *Службени листи СРЈ*, бр. 43/94, 44/99, 74/99, 3/02, 7/05.
- Закон о одбрани, *Службени листи СРЈ*, бр. 43/94, 44/99, 3/02.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 44/91, 79/91, 54/96.
- Закон о чиновима припадника Министарства унутрашњих послова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 53/95.
- Закон о Полицијској академији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 48/93.
- Закон о Полицијској академији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/98.
- Закон о Влади Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 5/91, 45/93.
- Закон о државној управи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 20/92, 48/93.
- Закон о изменама и допунама Закона о министарствима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 67/93.
- Закон о одликовањима Савезне Републике Југославије, *Службени листи СРЈ*, бр. 59/98, 21/01.

Литература

- Ђинђић, Зоран, „ДС никога неће подржати” – интервју, *Блиц*, 30. октобар 1997.
- Ђурковић, Миша, „Ограничена моћ (1), Неискоришћене могућности (2)”, *Политика*, 14. и 15. март 2005.
- Јовановић, Драгослав Б, „Доношење закона”, Београд, 1923, стр. 194.
- Јовановић, Павле Б, „Неколико напомена уз текст Устава Републике Србије”, *Архив за правне и друштвене науке*, 2–3, 1991, стр. 197–209.

Јовановић, Слободан, „Држава”, књига прва, Београд, 1936, стр. 446.

Кутлешкић, Владан, „Уставни положај Председника Републике Србије”, *Архив за љравне и друшћивене науке*, 2–3, 1991, стр. 301–308.

Кутлешкић, Владан, „Суспензивни вето у Уставу Србије у светлу компаративног права”, *Сћрани љравни живојћ*, 3–4, 1992, стр. 511–522.

Марковић, Ратко, „Уставно право и политичке институције”, десето поправљено и осавремењено издање, Београд, 2005, стр. 734.

Николић, Павле, „Институција Председника Републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990”, *Архив за љравне и друшћивене науке*, 2–3, 1991, стр. 287–295.

Николић, Павле, „Правна и фактичка одговорност председника Републике”, у: Статус и овлашћена председника републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе – зборник радова, Београд, 1997, стр. 38–41.

Павловић, Марко, „Може ли се ослабити председник и ојачати парламентаризам?”, у: Статус и овлашћена председника републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе – зборник радова, Београд, 1997, стр. 50–52.

Петров, Владан, „Распуштање парламента”, *Права човека*, 1–2, 2004, стр. 9–37.

Петров, Владан, „Суспензивни вето председника Републике”, *Права човека*, 3–6, 2005, стр. 59–88.

Тркуља, Јовица, „(Не)могућности уравнотежене уставне владавине у Србији”, у: Статус и овлашћена председника републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе – зборник радова, Београд, 1997, стр. 53–63.

Вучић, Оливера, Булајић Светислава, „Расправа на Правном факултету у Београду о предлогу за доношење новог устава СР Србије”, *Анали Правног факултета у Београду*, 4, 1990, стр. 518–528.

Ratko Marković*

THE POWER AND POWERLESSNESS OF THE PREIDENT OF SERBIA

Summary

More than a decade and a half have elapsed since the 1990 Constitution of the Republic of Serbia came into effect, and it seems the time has come for an objective, scientific evaluation of its most controversial institution – the President of the Republic – at least, in the time when it was adopted and in the first years when it was in effect. Judging by the constitutional authorities it implies, this institution is somewhere between the head of state in a parliamentary republic, who is elected by parliament, and the head of state in a presidential republic, who is elected in direct elections. However, the President of the Republic is unable to perform the vast majority of these authorities, either because they are "frozen" (performing duties in the domain of the Republic of Serbia's relations with other states and international organisations, command of the armed forces, the proclamation of a state of war, a state of an immediate threat of war and a state of emergency) for as long as the Republic of Serbia is in the position of a unit in a composite state, or because the law has not defined them in greater detail, so that they remain "a dead letter" (conferring decorations).

With regard to some authorities, the President of the Republic is only one link in the chain of subjects who take part in performing them, and not the sole, independent executor (the right to pardon, to propose the prime minister designate, the candidates for the president and the judges of the Constitutional Court, promulgate laws and constitutional initiatives). The same applies to the President of the Republic's relations with other republic organs. Thus, the President of the Republic cannot dissolve the People's Assembly without the government's explanatory proposal and, even the mildest variant of his right of suspensive legal veto is tied in with a practically unrealistic deadline to apply that right (within seven days of the adoption of a law in the People's Assembly), while the sole constitutional prerogative the President of the Republic has regarding the government – to request it to present the stands from its own jurisdiction – has, in practice, been reduced to the government providing information on certain issues to the President of the Republic. All the legal authorities the President of the Republic had, relating to the Ministry of the Interior (all of which were unconstitutional, because, they were established in laws, instead of in the constitution), ceased to exist, either because the relevant law had ceased to be applicable (the Law on Internal Affairs) or because the Constitutional Court had ruled that the relevant clauses of the law (the Law on the rank of members of the

* Dr. Ratko Marković, Professor of the Faculty of Law, University of Belgrade.

Ministry of the Interior) were unconstitutional. The President of the Republic had authority over the Army only by virtue of the Federal Constitution (later the Constitutional Charter) because this referred exclusively to a federal institution, that is to say, a State Union institution (the Republic of Serbia does not have nor has it ever had its own armed forces). Under the federal constitution (the Constitutional Charter), the President of the Republic of Serbia, by virtue of his position, is a member of the Supreme Defence Council. But, in that body, he is neither the chairman nor does he have the deciding vote. As one of its members, he has a single and equal vote, like the others, and this alone is not enough for passing a decision.

After narrowing down the constitutional authorities of the President of the Republic of Serbia to a realistic measure, in his conclusion the author asks what the justification for this institution was in the system of the Republic of Serbia. The author believes that it lay in the concrete historical circumstances Serbia found itself in at the end of the 1980s and beginning of the 1990s (the first steps towards secession from the Yugoslav federation had been taken, and even towards the secession of Kosovo from the Republic of Serbia, the change in the country's social order, and the new balance of forces in the international community). In those circumstances, the existence was necessary of a state organ with incontestable, high legitimacy (democratic authority), but without powerful authorities (so as not to establish an autocratic system), which would personify the state unity of the Republic of Serbia and guarantee the stability of its institutions and, thereby, of the entire country. In the event of the total disintegration of Yugoslavia, it was necessary to have this kind of institution to enable the Republic of Serbia to continue life as a constitutional state.

The criticism of this constitutional institution, which was particularly intense in the time when the Constitution of the Republic of Serbia was in the process of adoption and in the first years when it was in effect, was not motivated by academic concerns, even less was it theoretically founded. On the contrary, it was heavily charged with political (party) aims and highly politicised. The political parties that had begun to function again, after half a century, and who had, incidentally, nominated their own candidates for this high state office, were locked in a merciless political battle over the institution of President of the Republic. Thus, it became an instrument in the electoral struggle, and the political showdown with the first president of the Republic. By his second mandate (the first lasted two years, instead of five), this criticism began to wane and, with his complete withdrawal from the post, a realistic and objective view began to emerge regarding the institution, altogether.

Key words: *Republic of Serbia. – Parliamentary system. – Presidential system. – Promulgation of laws. – Suspensive legal veto.*

Ratko Marković*

POUVOIRS ET IMPUISSANCE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DE SERBIE

Resume

La constitution de la République de Serbie, datant de 1990, est en vigueur depuis plus de 15 ans. Or, le moment est venu de porter un jugement d'appréciation objective sur l'institution du Président de la République, une question dont on a le plus débattu, surtout à l'époque où la Constitution est entrée en vigueur et pendant les premières années de son application. Selon ses prérogatives constitutionnelles, le Président de la République de Serbie, peut être positionné quelque part entre le chef de l'Etat dans un système parlementaire (où il est élu à l'Assemblée) et le chef de l'Etat dans le système présidentiel, où il est élu au suffrage universel. Il est à noter que le Président de la République dans le système constitutionnel serbe ne peut pas exercer la plupart de ces pouvoirs, soit parce que ceux-ci sont "gelés" (par exemple, les fonctions dans les domaines concernant les relations de la République de Serbie avec d'autres états ou organisations internationales, gestion des forces armées, proclamation de l'état de guerre, où l'état de danger immédiat de guerre, voire l'état d'urgence) tant que la République de Serbie garde une position au sein de la Communauté d'états (Serbie et Monténégro) soit que les lois ne les ait pas élaborés, si bien qu'ils sont restés "lettre morte" (remise de décorations). Par ailleurs, dans certains domaines le Président de la République n'exerce pas ses prérogatives en tant que pouvoir indépendant et exclusif, mais comme l'un des participants dans le processus de décisions (le droit de grâce, la proposition du mandataire du Gouvernement, proposition des candidats pour le poste du président et des juges de la Cour constitutionnelle, la promulgation des lois et initiatives constitutionnelles). Cela est également valable pour ce qui est des rapports du Président de la République avec d'autres institutions de l'Etat. Ainsi par exemple, le Président de la République ne peut pas dissoudre l'Assemblée nationale sans une proposition motivée du Gouvernement. Par ailleurs, son pouvoir de veto suspensif des lois, qui est déjà la variante la moins stricte possible, était, de plus, lié à des délais peu propices à son utilisation (sept jours à dater de l'adoption de la loi à l'assemblée), tandis que les seuls pouvoirs dont le Président dispose envers le Gouvernement, (c'est-à-dire d'exiger de celui-ci de lui soumettre l'exposé des grandes lignes de sa politique) se sont réduits dans la pratique aux seules informations sur certaines questions fournies par ce dernier au Président de la République.

Les pouvoirs fondés sur les lois dont le Président de la République disposait envers le Ministère des affaires intérieures (qui d'ailleurs étaient tous inconstitutionnels, car au lieu d'être prévus par la Constitution même, étaient au

* Dr. Ratko Marković, professeur à la Faculté de Droit de Belgrade.

contraire inscrits dans les lois), ont pris fin soit parce que la loi n'était plus en vigueur, (la loi sur les affaires intérieures) soit parce que la Cour constitutionnelle a proclamé l'inconstitutionnalité de certaines dispositions (la loi sur les grades des membres du Ministère des affaires intérieures) S'il est vrai que le Président de la République avait certains pouvoirs envers l'armée, ils ne les possédait qu'indirectement, c'est-à-dire par le biais de la Constitution fédérale (et ultérieurement par la Charte constitutionnelle). Il s'agissait en effet d'une institution fédérale, et plus tard relevant de la compétence de la Communauté d'états (la République de Serbie n'ayant jamais disposé de forces armées). En vertu de la Constitution fédérale (Charte constitutionnelle) le Président de la République de Serbie est, de par sa position, membre du Conseil suprême de la défense, mais au sein de ce corps, il n'est, ni le président, ni la force prépondérante mais simplement l'un de ses membres et sa voix est égale à celle des autres et donc est insuffisante pour influencer les décisions.

Ainsi, dans cette analyse, les pouvoirs constitutionnels du Président de la République sont réduits à leur juste mesure. Alors, on peut s'interroger sur la justification d'une telle institution dans le système constitutionnel de la République de Serbie. L'auteur considère qu'elle a trouvé sa pleine légitimité dans les circonstances historiques et politiques de Serbie à la fin des années 80 et au début des années 90 du siècle dernier (les mouvements sécessionnistes au sein de la fédération de Yougoslavie, voire la sécession du Kosovo au sein de la République de Serbie, les transformations du système socio-économique du pays, et finalement le nouveau rapport de forces dans la communauté internationale. Dans ces conditions, il était indispensable de créer une institution d'état disposant d'une légitimité incontestable (l'autorité démocratique) sans lui attribuer, pour autant, les pleins pouvoirs (pour ne pas introduire un régime autocratique), qui personnifierait l'unité de la République et serait la garantie de la stabilité de ses institutions. Par ailleurs, il était nécessaire de créer une telle institution en cas d'une désintégration de la Yougoslavie, pour rendre possible à la République de Serbie de continuer son existence en tant qu'Etat constitutionnel. Les critiques de cette institution qui étaient virulentes surtout à l'époque de l'entrée en vigueur de la Constitution et dans les premières années de son application, n'étaient ni motivées ni fondées du point de vue scientifique. Au contraire, elles étaient grevées par les prises de positions partisans et politisées outre mesure. C'est l'institution du Président de la République qui était la pomme de discorde dans la guerre entre les partis politiques rétablis un demi-siècle après leur dissolution. C'est qu'ils avaient tous leurs prétentions et leurs candidats pour ce poste. Ainsi, l'institution du Président de la République est devenue le moyen de la lutte électorale et des règlements de comptes avec le premier Président élu. Les critiques se sont déjà étiolées durant son deuxième mandat (le premier mandat au lieu de 5 ans n'a duré que deux ans) et lorsque le premier Président a été démis de ses fonctions, elles ont cessé complètement. Ce n'est qu'une fois libérée des préjugés politiques que l'institution du Président de la République a pu finalement devenir l'objet d'analyses impartiales et objectives.

Mots-clés : *République de Serbie. – Système parlementaire. – Système présidentiel. – Promulgation des lois. – Veto suspensif.*