

ОМАЗ ПРОФ. ДР РАТКУ МАРКОВИЋУ
ЗБОРНИК РАДОВА

ОМАЗ ПРОФ. ДР РАТКУ МАРКОВИЋУ
ЗБОРНИК РАДОВА

Криминалистичко-полицијски универзитет
Београд, 2024

ОМАЖ ПРОФ. ДР РАТКУ МАРКОВИЋУ
ЗБОРНИК РАДОВА

Издавач

Криминалистичко-полицијски универзитет
Цара Душана 196, Београд (Земун)

За издавача

Проф. др ЗОРАН ЂУРЂЕВИЋ
Ректор Универзитета

Уредник

Проф. др ДАРКО СИМОВИЋ

Рецензенти

Проф. др ЈОВИЦА ТРКУЉА
Проф. др ЗОРАН ТОМИЋ
Проф. др ЗОРАН МИРКОВИЋ

Лектор

ОЛИВЕРА ЈЕЗДИМИРОВИЋ

Компјутерска припрема слога

МИЛОШ ИВОВИЋ
ЈОВАН ПАВЛОВИЋ

Штампа

Бирограф, Београд

Тираж

300 примерака

©2024 Криминалистичко-полицијски универзитет

ISBN 978-86-7020-521-5

Милош Станић

СТАНОВИШТА ПРОФЕСОРА РАТКА МАРКОВИЋА
О ПОЛОЖАЈУ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ
КРОЗ ПРИЗМУ СХВАТАЊА ДРУГИХ ТЕОРЕТИЧАРА



Сажетак: У последњих неколико година пре смрти, професор Ратко Марковић често је и нарочито писао о положају председника Републике. У раду су представљена његова становишта о тој теми, заједно с размишљањима других наших правних писаца. Након општег осврта на положај председника, приказује се значај његовог непосредног избора, а затим истражује значење појма државно јединство. На крају, у закључку, представљају се предлози, како професора Марковића тако и других теоретичара, о томе како би убудуће требало уобличити положај председника Републике у нашем уставно-политичком систему.

Кључне речи: Председник Републике. – Положај. – Непосредни избор. – Државно јединство. – Демократска политичка култура.

1. СТАНОВИШТЕ ПРОФЕСОРА МАРКОВИЋА И ДРУГИХ ТЕОРЕТИЧАРА О ПОЛОЖАЈУ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

Несумњиво је положај председника Републике посебно занимљив у нашем уставно-политичком систему како правно тако и политички. Нормативно, председник је Уставом дефинисан као државни орган који изражава државно јединство Републике Србије (члан 111 Устава Републике Србије). Председника Републике непосредно бирају грађани, на мандат од пет година, с могућношћу једног реизбора (чл. 114 и 116 Устава Републике Србије). Професор Ратко Марковић (2004, 326) констатује да је председник Републике, осим Народне скупштине, државни орган с највећим легитимитетом јер га непосредно бира бирачко тело. 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 који, исто тако, произлази из непосредних избора. Професор Марковић, такође, сматра да је председник Републике нека врста модератора међу гранама државне власти, те да се не може сврстати у три класичне гране државне власти.

Аутор је виши научни сарадник Института за упоредно право у Београду, ORCID 0000-0001-8849-7282, m.stanic@iup.rs
Рад је настао у оквиру научноистраживачког рада Института за упоредно право, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије у складу с Уговором о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2024. години (евиденциони број: 451-03-66/2024-03/200049 од 5. фебруара 2024).

Он даље истиче (Марковић 2017б, 272–274) да се његове надлежности крећу у оквирима председника Републике кога је изабрао парламент, иако га бирају бирачи непосредно, и да се већина његових овлашћења састоји у предлагању одлука које неки други државни орган доноси. У складу с тим, Марковић примећује да он председникује али не влада, јер је председник симбол, није власт, који би требало да изражава државно јединство, те би морао да буде надстраначка, наднационална и надрегионална личност. Но, професор Марковић констатује (2012) да је то само нормативни део приче о председнику Републике, јер су у пракси „на површину испливале озбиљне мане мешовитог (полупредседничког) система, какав предвиђају оба наша последња устава. Наши политички (страначки) прваци немају осећање, па ни културу, вели професор Марковић, да, када су на уставној функцији, прихвате и следе фину нивелацију власти коју тај систем подразумева, јер виде у њему прилику за превагу једне власти над другима, уместо за уравнотежење власти. У земљама ниске демократске свести и некултивисане политике равнотежа власти у мешовитом систему, а с њом и демократија, остају без одбрамбених механизма када се поклопе политичко (страначко) порекло председника Републике и председника Владе. Тада тај систем лако склизне у личну власт председника Републике, поготово када је он још и вођа политичке странке, јер се тада неутралишу уставни механизми за уравнотежавање власти. Због тога је у таквим земљама, међу које се убраја и наша земља, Монтескјеов идеал демократске владавине, у којем једна власт ограничава другу, када постоји међусобна контрола власти, могућ само у случају кохабитације (када шеф државе потиче из једне, а премијер из друге странке). У супротном, премијер је послушник и потрчко шефа државе, јер му је овај страначки шеф, од којег му зависи даља политичка каријера (која се не може правити без страначког залеђа).”

Када је реч о сумарно другим правним писцима у Србији, иако се у самом уставном тексту не налази одредба која председника Републике дефинише као део извршне власти, постоје они, како наводи Корхец (Korhecz 2018), који сматрају да је шеф државе део извршне гране власти. Опет, има и писаца (Ракић, Буцак 2014, 262–263) који су мишљења да је намера уставотворца задржавање уставног смера ка даљем институционалном снажењу Владе, којој се додељује политичка, ефективна власт, док се додатно слаби позиција председника, коме се намењује позиција која је неутрална у односу на свакодневне политичке процесе. Другим речима, како вели Рапајић (2016, 570–571), у случају нежељеног и отежаног функционисања државних органа, председник „ступа на сцену” као власт која неутралише негативне тенденције у односима међу државним органима

и има једну посредничко-миритељску улогу како на нивоу највиших државних органа тако и у целом друштву, јер се од њега очекује да буде представник целине.

У том смислу, председник Републике, као модераторна власт, требало би да представља противтежу могућим застрањивањима парламентаризма и његовог деформисања и неделотворном функционисања. Сагласно таквом опредељењу уставотворца, он располаже посредујућим овлашћењима (Simović 2018; Mikić 2018), замишљен као пасивна власт којој је поверена улога усклађивања рада друга два органа политичке природе – Владе и парламента (Ђорђевић 2017, 226–227). Имајући у виду наведено, председник Републике је требало да врши, пре свега, „морални” а не политички утицај (Ђорђевић 2017, 227), јер би, према професору Симовићу (2008, 316), требало буде у политичкој и правној сенци председника Владе, а све у складу с улогом шефа државе у парламентарном систему власти.

Ђорђевић (2020а, 159) подсећа на то да је важећем српском решењу, готово идентичном оном по Уставу из 1990. године, служио француски модел као узор приликом писања првог устава Србије после пада ауторитарног комунистичког режима, уз приметне разлике у домену опште улоге, функција и надлежности председника Републике, које су у Србији „*de iure* значајно мање у односу на председника Републике Француске, но значајније од председника републике у парламентарном систему”. На ово је још 1991. године упозоравао професор Павле Николић, оцењујући да се угледањем у много чему на институцију председника Републике у Француској пренебрегава чињеница да та институција у Француској „постоји и функционише у приликама сасвим друкчијим од ових у Србији” (Ђорђевић 2020а, 162).

2. ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ И ЗНАЧАЈ НЕПОСРЕДНОГ ИЗБОРА

Дакле, два посебна питања која детерминишу положај председника Републике јесу питање његовог непосредног избора и оно које се тиче појма државног јединства, које оличава председник. Овде се може поставити питање шта то председник „добива” непосредним избором, док ћемо нешто касније покушати да одговоримо на питање шта то, заправо, значи државно јединство. Укратко, непосредним избором председника Републике од стране грађана добија се исти легитимитет који има и парламент (Дмичић, Пилиповић 2014, 81). Другим речима, указује професор Петров (2018), у вези с непосредним избором председника постоји став, који се може оценити као

доминантан у српској уставноправној литератури, да постоји несклад између непосредног избора шефа државе и његовог демократског легитимитета, с једне стране, и малих уставних овлашћења, с друге стране. Наиме, према професору Орловићу (2008, 151), Влади се даје респектабилан уставни положај. Но, фактичко је питање да ли и када она стоји на истом степену с председником Републике. Питање недостатка политичке моћи Владе не поставља се због мањка довољно бројних и значајних ингеренција већ због сенке коју на њу може да баци председник Републике, а услед реалних могућности за тако нешто у нашем уставном систему, између осталог, и због чињенице непосредног избора. Несумњиво, основни недостатак уставноправног положаја председника Републике јесу несклад и противуречности међу кључним елементима физиономије ове институције. Онако како је уставноправно замишљен и постављен, шеф државе је номинално „јалова” институција, која у пракси тежи омнипотентности (Симовић 2013, 19).

Ово је донекле и очекивано јер, како то одлично примећује професор Мирослав Ђорђевић (2020б, 142), „председник је видљив, народ је гласао за њега лично, именом и презименом, што има изузетну политичку тежину и носи са собом јак потенцијал, који у комбинацији с одређеним другим чиниоцима и политичким околностима може довести до фактичког нарастања улоге и снаге функције председника Србије далеко изнад онога на шта указују чланови Устава који се баве његовим надлежностима”. Такође, како даље указује Ђорђевић (2020б), „уставни текст једне земље својим намерним или случајним пропуштањима може често детерминисати реалан изглед уставноправног система подједнако, а можда и више него експлицитним нормама које у њему стоје”.

Можемо се сложити са ставом (Орловић 2013, 573) да непосредан избор није једини узрок нарастајуће моћи председника, већ је потребно и да га прати управљање стожерном политичком странком, формално или фактички. Овакве ставове потврђује и пракса, у којој видимо да је за ојачан положај председника „заслужан” начин избора, али уз задржавање функције лидера политичке странке током трајања мандата. То је сасвим у складу с тврдњом да јаког председника државе не стварају само и једино непосредни избори већ и „чињеница да је он или вођа већинске странке, или странке неопходне за формирање владе” (Орловић 2015, 156). Сагласно тим тврдњама, закључује се да председник у Србији „црпи” политичку моћ захваљујући чињеници истовременог управљања владајућом политичком странком (Орловић 2016, 1206–1207). И обрнуто, кључна политичка моћ, по правилу, налази се унутар најјаче политичке странке, а она је обично концентрисана у рукама страначког председника.

Механизам је јасан не само код нас. Наиме, Владу фактички контролишу политичке странке преко својих „дисциплинованих” посланика (видети Станић 2017), које заправо контролише председник. Имајући све то у виду, стварни, пивотални центар моћи се у новијој српској парламентарној демократији помера у зависности од тога коју државну функцију врши председник најјаче политичке странке. Ипак, на овом месту, ваљало би и да се нагласи да ова појава није особеност једино српског политичког система (Манојловић 2017, 148–149). У вези с тим, професор Марковић указује, а упоредно право показује, да овај елемент сам за себе не мора да узрокује било какве нежељене последице. Но, у друштву одређеног нивоа и квалитета политичке културе условљава фундаментално различите ефекте и начелно потпуну непредвидивост улоге, снаге и значаја председника Републике све док конкретна личност ову функцију не почне да врши. Председник који је лидер своје партије, али у условима кохабитације, неће бити у прилици да концентрише власт, баш као ни председник који није у кохабитацији, али није ни лидер партије која држи парламентарну већину. Сасвим је другачија ситуација уколико се поклопи да је лидер и најснажније партије, која има јако упориште у парламенту. У том случају, његово задржавање лидерске позиције у партији суштински мења позицију, улогу и утицај његове функције председника Републике (Ђорђевић 2017, 142).

Разуме се, о овом проблему је већ писано и на њега је указивано у домаћој литератури. Поједностављено, правац размишљања је двострук. С једне стране се истиче недопуштено изигравања намере уставотворца, те прибављања овлашћења које председник, сагласно слову Устава, нема. Каже се и да су чести случајеви посезања председника за ванинституционалним средствима ради контролисања државне политике. Према професору Симовићу (2018), подударане председничке и парламентарне већине знатно олакшава таква настојања непосредно изабраног шефа државе, која, напослетку, омогућавају президентијализацију парламентаризма. Сматра се да је ова појава попримила обележје полупредседничког система, јер се мора уважити чињеница да формални уставни оквир подлеже одговарајућој динамици тзв. политичког устава (Рејић 2018).

С друге стране, Мирослав Ђорђевић (2020б, 142–143) констатује да сасвим одвојено од питања какво би решење било пожељно, тј. како би ово питање требало да буде уређено, јесте питање на који је начин оно тренутно одређено важећим уставним оквиром. Како експлицитним тако и прећутним нормирањем, Устав Србије је такав да се реална манифестација функције председника не може предвидети, односно да се она може прилагођавати политичким потребама страначких елита у једном тренутку и у оквиру одређених политичких околности. Он је мишљења да није реч

о ненамерном пропусту уставотворца, „несхватању духа Устава” од стране вршилаца функције председника, или његовом умишљајном кршењу, већ да је, нажалост, у питању управо карактеристика духа нашег Устава, те да „дух” оба ова српска Устава (и од 1990. и 2006. године) је такав да омогућава сасвим легалну *de facto* концентрацију власти (тј. оставља простора, могућност за њу) у рукама председника Републике, уколико су испуњене одређене претпоставке и постоје извесне политичке околности. Стога није, строго посматрано, најпрецизније уопште говорити о дисторзији или извитоперењу међусобних односа власти када до такве фактичке концентрације дође, јер би то подразумевало да је сама идеја Устава фундаментално другачија од реалности, што аутор сматра да није случај” (Ђорђевић 2020б, 143). Свакако, председник за своје деловање не може да буде одговоран (Јовановић 2018), јер му Устав, како Ђорђевић (2020а, 155) констатује, управо даје такве могућности, а у зависности од политичких околности и вештине носиоца ове функције.

3. ЗНАЧЕЊЕ ДРЖАВНОГ ЈЕДИНСТВА ЧИЈИ ЈЕ ГАРАНТ ПРЕДСЕДНИК

Даље, други део који детерминише положај председника јесте државно јединство које он оличава, јер га је српски уставотворац тако одредио. Професор Марковић (2010, 32) констатује да је председник оличење државне јединствености, па зато и јесте инокосни орган, јер један најбоље симболизује јединственост. Ипак, ваља да се нагласи да оваква дефиниција усложњава проблем, пошто на први поглед делује посве нелогично да је председник истовремено и гарант државног јединства, али и члан или вођа неке политичке странке, која, јасно је, није државни орган и која је, што сам израз странка, партија казује, само део целине. Питање које се овде намеће и о којем се много дебатовало у научној и широј јавности јесте: да ли је то уставно, тј. да ли по слову Устава председник има право да остане члан политичке странке или он тиме крши Устав? На овом месту би требало нагласити да, према важећем Уставу из 2006. године, *председник Републике има право да задржи лидерску позицију у својој политичкој страници* (видети Stanić 2018; Ђорђевић 2020б, 142; Milić, 2018).

Такође је важно да се констатује да, са становишта упоредног права, уставотворац у Србији није усамљен, те да већина устава садржи сличну норму, односно да одређује председника као гаранта националног или државног јединства. Прецизније и процентуално исказано, укупно две трећине светских устава садржи овакву норму (Jashari, Муџај 2017, 73–74). У неким од њих, у нашем суседству, као на пример у члану 86 Устава Албаније, члану 92 Устава Бугарске и члану 80 Устава

Румуније, председник се одређује као гарант националног јединства, слично као код нас. У уставима групе земаља које немају овакво уставно решење положај председника је утемељен на чистом функционалном принципу, те се он одређује само као шеф државе (Јовановић 2007, 124–125).

Занимљиво је да се у теорији указује на постојање уставних система у којима се не помиње државно или национално јединство, али је, свакако, у пракси јасно да га оличава председник (Jashari, Муџај 2017, 75). Другим речима, оваква одредба понекад и није неопходна, јер је у одређеним системима и условима оваква улога инхерентна шефу државе. На овом месту би ваљало размотрити шта заправо значи појам државно јединство чији је гарант шеф државе. Да ли је то апсолутна „униформност”, јединство или нешто посве друго? Најпре би требало имати у виду да је државно јединство, оваплоћено у председнику Републике, конкретизовано надлежностима од којих нам неке казују да је председников положај далеко важнији од „церемонијалне политичке фигуре” парламентаризма западноевропских монархија. Осим тога, ваља имати на уму и да су као узор уставног положаја шефа државе послужили системи који су заговарали јаког председника државе, што је било уобичајено за трусни период транзиције у којем се Србија налазила (Орловић 2008, 145).

Друго, мишљења сам да би требало да се истакне да заправо државно јединство у уставноправном смислу не значи некакво апсолутно јединство свих са свима, које практично не постоји у савременим државама (о државном јединству и инкомпатибилитету функције председника с функцијом у политичкој странци видети Stanić 2018). Уколико би се на то односио овај појам, онда би у сваком случају било јасно да председник не може да истовремено представља и део и замишљену, идеално јединствену целину. У складу с тим, идеално политичко јединство у пракси не постоји, из чега је сасвим јасно да председник не може вршити своју функцију на начин да сви грађани буду задовољни (видети и Milić 2018). У прилог тој тврдњи говори и члан 1 Устава, којим се Република Србија одређује као држава заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима, те је јасно да су у сржи наведених вредности постојање и очување плуралистичких мишљења у једном друштву. Такво становиште чврсто подупире и члан 114 Устава, који предвиђа да се председник бира на непосредним изборима, на којима се, по правилу, појављује с одговарајућим политичким програмом, док се Законом о избору председника Републике предвиђа да кандидата за председника Републике може да предложи политичка странка уписана у Регистар политичких странака, коалиција политичких странака и група грађана¹.

¹ Закон о избору председника Републике, *Службени гласник Републике Србије* 14/2022, чл. 12, ст. 1.

Дакле, јасно је да шеф државе, лишен политичке делатности и политичких ставова, никада не би могао, што правно а посебно фактички, ни да буде изабран на функцију председника, нити да је ваљано обавља када се изабере. Зашто? Из разлога што би морао да испуни немогуће, имајући у виду целину нашег уставно-политичког система, као и начин функционисања савремених представничких демократија. Заправо, делује да бити гарант државног јединства подразумева нешто сасвим друго и да се мисли на правно односно уставноправно јединство. У складу с тим, председник би требало да буде гарант опстојаности уставног поретка, односно његових основних вредности. Он, као такав, мора да бди над његовим остварењем. Овакве ставове потврђује и део теорије, у оквиру које се констатује да, практично, „шеф државе на неки начин инкарнира” (Марковић 1980, 112), тј. симболише државну власт (Пејић 2011, 143).

Наравно, увек је важно да се има у виду замишљени положај председника у систему власти. Другим речима, у појединим уставним системима је кристално јасно да је председнику намењена „споредна” улога. Опет, у оквиру других система власти, председник је делатна политичка снага, који није медијатор већ „замајац” политичких процеса у држави. Конкретно, уколико је реч о чистом парламентарном систему власти, онда се одговор намеће сам: председник, као пасивна власт, само је симболични носилац уставом прокламованих овлашћења и врши морални а не политички утицај. У политичком смислу, председник ће најчешће бити бивши политичар или лице које то није, али које, свакако, нема никакве политичке амбиције.

Насупрот томе, његова улога се мора гледати из другачије визуре и, у складу с тим, дефинисати у уставним системима у којима постоји очигледна намера уставотворца да од овог органа створи активну власт и ефективног носиоца егzekутивних овлашћења (видети Симовић 2008, 220). У складу с тим, у председничком систему је све теоријски и практично јасно. Шеф државе је шеф егzekутиве и, следствено томе, не постоји ни теоријска ни практична потреба да се ограничи инкомпатибилитетом са чланством у политичкој странци. Делује да дилема не би требало да постоји ни у истинским полупредседничким системима, у чијим је оквирима председник снабдевен важним овлашћењима. Ту је кристално јасно да им је уставотворац наменио улогу саодлучиоца у оквиру извршне функције државне власти. Ово је нарочито појачано и начином њиховог избора од стране грађана, чиме се председников положај додатно учвршћује.

Питање је где, заправо, настаје проблем. Констатовали смо да он не би требало да постоји у оквиру чистих модела. Међутим, он се јавља у системима у којима је положај председника недовољно

јасно одређен и у оквиру којих се различитим решењима уноси додатна конфузија о томе какав би његов положај требало да буде. У оквиру њих, чини се као да уставотворац није довољно доследан, или да је можда и веома опрезан, познајући конкретна друштва, те у оквиру, у суштини, парламентарног система, председника „снабдева” и одређеним извршним овлашћењима, која превазилазе овлашћења шефа државе у парламентарном систему. Осим тога, а што је подједнако важно, председник је непосредним избором добио широк демократски легитимитет. Заједно с тим долази и искушење да шеф државе не остане изван политичких процеса, већ да, супротно томе, постане њихов учесник. Оваква појава је нарочито изражена у последњих већ више од 30 година у некадашњим европским земљама социјалистичке уставности. Основни проблем се огледа у томе што је организација система власти у уставима источноевропских земаља развијена у више модалитета, који се тешко могу подвести под јединствену формулу (Пејић 2011, 39; Деновић 2015, 251–253), као што је случај и код нас. Различити су мотиви због којих се у новим демократијама тежи ка средњим решењима (Пејић 2011, 36), тако да, у том смислу, не би требало бити строг према тим уставотворцима који, заправо, вероватно имају најбољу намеру – да очувају своје уставне грађевине, свесни на каквом тлу „саде” одређено семе. Наиме, они свесно настоје да ојачају улогу шефа државе с обзиром на крхкост њихове демократије, те све постојеће антагонизме у њиховим друштвима, изашлим из „шињела” једнопартијског система и социјалистичке уставности. Опет, чини се да воде рачуна о томе да је не ојачају превише. Јачањем положаја председника, они желе да створе личност која ће омогућити функционисање државног механизма у ситуацијама када се влада и парламент „паралишу”. Професор Петров (2018) указује и на то да неутрални председник, при таквим решењима, подразумева снажног, политички делатног председника, који ће, у зависности од конкретних околности, бити кадар да учествује у политичким процесима, а у интересу државе. Другим речима, ваљало би да се развеје илузија да неутралност значи и пасивност, пошто тако нешто у данашњим државама и с том, намењеном улогом није ни изводиво.

У складу с тим, професор Марковић (2010, 33) истиче да је у Србији, у време када је започела своју оригинерну уставност, независно од федералне, социјалистичке и самоуправне уставности, непосредно бирани председник Републике био прави уставни избор. У време када су држава и друштво били у фази конфузије, врења и преображаја, када поједини елементи државе нису добили свој коначни облик, Србији је био потребан председник Републике као гарант њене стабилности и као непосредни представник грађана, али не и као стожер власти. У условима нестабилног страначког система, подељеног парламента, било је потребно створити још један државни орган који би био представник народа и, тиме, противтежа ћудљивом парламенту.

4. ЗАКЉУЧАК

У теорији се сматра да митровдански уставотворац, у основи, није отклонио грешке које су постојале у Уставу од 1990. године када је у питању институција шефа државе, тако да је он, и поред непосредног легитимитета, остао ускраћен за многобројна овлашћења (Ракић, Буџак 2014, 262–263). Има и мишљења да је такво решење незадовољавајуће, те се предлаже да се начин избора председника Републике уподоби с његовим овлашћењима (Деновић 2015, 251–253). Професор Марковић (2017а, 267) био је мишљења да смо ми потрошили модел двоглаве егzekутиве успостављен Уставом од 1990. године, који је поновљен у Уставу од 2006. године. Он није изграђен према обрасцима ни парламентарног ни полупредседничког система већ према непоновљивим, а већ прошлим историјским приликама у Србији почетком деведесетих година 20. века. Тада смо ми, истиче професор Марковић, из самоуправног социјализма формално и институционално ушли у режим парламентарне демократије, с тек формираним економским и политичким институтима који је прате. После пола века њиховог непостојања, у Србији су се поново формирале политичке странке. Даље, Марковић констатује да би чиста парламентарна влада у којој је влада на клацкалици – стоји горе када има парламентарну већину, односно пада доле када остане без њене подршке – значила велику опасност за стабилност тек уведених институција и новог политичког система. Свест грађана, готово пола века навикавана на један исти центар власти, хтела је да и у новом поретку зна где је седиште те власти. Због тога се прибегло уставном лукавству. Предвиђен је председник Републике који је скоро непроменљив током свог уставног мандата и с незнатним овлашћењима. Тежиште је било на његовом непосредном избору, јер такав избор инокосног органа ствара илузију о томе да је код њега и највећа власт. Важно је, како и сам професор Марковић истиче, да нема уставне институције која се не може у пракси злоупотребити и тиме изневерити њена сврха, те је тако било и с институцијом председника Републике. Но, данас је важно да су ишчезли разлози да она и после више од четврт века остане иста као што је била некад.

Професор Марковић (2010, 33) закључује да, иако је Влада одблесак парламентарне већине, њу је било потребно, у интересу уравнотежавања власти, чвршће везати за председника Републике у функционалном смислу, не дирајући при томе у инструменте парламента којима активира њену политичку одговорност. Пропусти оба српска устава су што то нису учинили. Председник Републике је у оба српска устава остао ускраћен за многа овлашћења која су природна последица његовог непосредног избора. Устав Пете Републике је ту погодио суштину ствари. Председник

Републике у два српска устава морао би, попут француског, имати већа овлашћења у спољној политици. Требало му је дати право да не само именује мандатара за састав Владе већ и да именује Владу, а да она тек потом тражи поверење Народне скупштине. Уопштено, председник Републике је требало да буде истински шеф Владе. У складу с тим, професор Симовић (2013, 19) вели да „ма колико то у први мах могло звучати апсурдно, делотворна брана хиперпрезидентијалистичкој пракси могло би бити снажење његовог уставноправног положаја, односно довођења у склад непосредног политичког легитимитета којим располаже и уставних овлашћења”.

Но, професор Симовић (2018) сматра да су уставотворцу, у суштини, потенцијално на располагању два модела за унапређење институционалне физиономије председника Републике, како се и предлаже у нашој теорији. Наиме, осим поменуте варијанте јачања његовог положаја, једноставнији начин би био промена избора председника Републике, што би подразумевало прихватање чистије варијанте парламентаризма. Губитком непосредног политичког легитимитета услед избора од стране парламента, председник Републике би, с постојећим делокругом овлашћења, био лишен ефективног утицаја на свакодневне политичке процесе. То би постала искључиво репрезентативна и симболичка функција. Међутим, та варијанта је „заводљива”, те се може сматрати лошим институционалним избором у амбијенту високофрагментисаног страначког система и нестабилних политичких прилика. Уставни систем би, на тај начин, остао без корективног механизма који би представљао адекватну и делотворну противтежу парламенту, у којем, по правилу, доминирају нестабилне и крхке већине. У још увек младим демократским посткомунистичким системима неопходно је да постоји власт изван представничког тела с независним политичким легитимитетом, која ће представљати потенцијалну равнотежу парламенту (Симовић 2013, 19). Осим тога, како наводи професорка Вучић (2004, 44), слаб председник, подређен парламенту, с радикално ограниченим ауторитетом, представља концепт који се чини супротним нашој уставној традицији, те компаративном искуству сличних земаља.

Ипак, бићу слободан да понудим и треће становиште: да, можда, ништа не би ни требало да се мења када је реч о положају председника Републике у нашем уставном систему. Који су разлози оваквог резонувања? Прво, ваљало би размотрити разлоге који су уставотворца „навели” на то да предвиди једно такво решење, а које подразумева да клатно може да се помера од немоћног до свемоћног председника. У овом разматрању може се поћи од аргумента који се односи на традицију и који је, разуме се, важан, али не толико. Чини се да је важнији онај који се односи на намеру уставотворца да председник послужи као какав „осигурач” крхког и фрагментираног система.

Таква улога председника је несумњиво веома важна, јер је корисно имати још једног политички снажног актера на уставно-политичкој сцени који ће давати додатни замајац државном животу. Имајући то у виду, чини се да би први предлог – о претварању делатног председника у председника који је „невидљив”, био одвећ непрактичан. Њиме би се решио један проблем, али би се потенцијално „отворили” много већи проблеми: како би се ублажиле различите критике, отворила би се могућност да се систем паралише и буде неделатан. Практично, тежња ка теоријски чистим моделима изнедрила би евентуалне практичне проблеме. Тиме бисмо се могли вратити на питање традиције и чињеницу да не успева свако решење, свако „семе” на и у свакој земљи.

Када је реч о другом решењу, оно опет иде у другу крајност, стварајући јединог и omnipotentног председника, чиме би се, практично, потпуно поништила улога владе. У том случају, влада би увек и искључиво била у сенци председника и ишло би се ка чистом полупредседничком систему власти. Добра страна таквог решења је теоријска чистоћа, те демократизација читавог система кроз потенцијалне кохабитације. Опет се чини да је тренутно решење сасвим подесно за прилике у нашој земљи, у смислу менталитета, подељености и различитих историјско-социјалних наслага, карактеристичних за наше друштво. О изменама уставног решења могло би да се говори тек када се промене саме околности. У међувремену, ваљало би да се навикнемо на вишеструке опције функционисања осовине влада–председник, а све с циљем омогућавања континуираног функционисања система. Такође би на уму требало имати још једну, веома важну ствар која се тиче делања читавог система. Наиме, уместо инсистирања на мењању саме норме, што би, у смислу реалне опасности, довело до лошијег решења, ваљало би да се инсистира на промени образаца делања политичких актера. За измену тих образаца потребан је дужи период, који подразумева и рад на самој демократској политичкој култури. У том случају, овакво решење добиће своју квалитативну пуноћу, на ползу свих грађана наше земље. То је некада и важнији елемент „слагалице” демократске државе по суштини и форми, а на њега је, с пуним правом, указивао и уважени професор Ратко Марковић (2012).

ЛИТЕРАТУРА

Vučić, Olivera. 1/2004. Position and Functions of State Sovereign (Head of State). *Facta Universitatis. Series, Law and Politics* 2: 41–50.

Деновић, Милош. 3/2015. Положај шефа државе кроз призму односа овлашћења и начина избора, са посебним освртом на Француску, Италију, Грчку, Хрватску и Србију. *Страни правни живот* 59: 237–253.

Дмичић, Миле, Милан Пилиповић. 2014. Моћ органа извршне власти и остварење правне државе – нормативно и стварно. 63–87. *Зборник радова: Међународни научни скуп „Владавина права и правна држава у региону”*, ур. Горан Марковић. Источно Сарајево: Правни факултет.

Ђорђевић, Александар. 2/2017. Начин избора председника Републике Србије: актуелна питања уставне реформе. *Српска политичка мисао* 56: 225–241.

Ђорђевић, Мирослав. 10/2020а. Неки номотехнички пропусти регулативе функције председника Републике у Уставу Србије. *Годишњак Факултета правних наука – АПЕИРОН* 9: 151–164.

Ђорђевић, Мирослав. 2020б. *Суспензивни вето председника републике*. Докторска дисертација. Необјављен рукопис. Београд: Правни факултет Универзитета.

Jashari, Murat, Florent Muçaj. 2/2017. The unity of the people as the President’s constitutional attribute and the preconditions for its representation. *Acta Universitatis Danubius. Juridica* 13: 73–86.

Jovanović, Milan. 2018. Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji. 85–116. *Parlamentarizam u Srbiji*, ур. Darko Simović, Edin Šarčević. Sarajevo: Centar za javno pravo.

Јовановић, Павле. 3/2007. Уставно-правни положај председника Републике Србије у компаративној перспективи. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 41: 123–144.

Korhecz, Tamás. 2018. Ustavno načelo podele vlasti: zakonodavna vlast, izvršna vlast i položaj političkih stranaka u Republici Srbiji. 117–137. *Parlamentarizam u Srbiji*, ур. Darko Simović, Edin Šarčević. Sarajevo: Centar za javno pravo.

Manojlović, Savo. 2017. Neformalne promene Ustava Republike Srbije: između nužnosti, evolucije i zloupotrebe. 143–163. *Reviziona vlast u Srbiji: proceduralni aspekti ustavnih promena u Srbiji*, ур. Edin Šarčević, Darko Simović. Sarajevo: Centar za javno pravo.

Марковић, Ратко. 1980. *Извршна власт*. Београд: Савремена администрација.

Марковић, Ратко. 3–4/2004. Моћ и немоћ председника Републике Србије. *Анали Правног факултета у Београду* 34–35: 325–360.

Марковић, Ратко. 2010. Одговорност председника Републике: према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године. 17–38. *Два века српске уставности*, ур. Александар Фира, Ратко Марковић. Београд: САНУ.

Марковић Ратко. 2012. Не дај се, не дај, демократију. *Печат*. 21. јун 2012.

Марковић, Ратко. Посебно издање/2017а. Ка будућем уставу Србије. *Српска политичка мисао* 32: 263–271.

Марковић, Ратко. 2017б. *Са уставне осматрачнице*. Београд: Службени гласник – Досије.

Mikić, Vladimir. 2018. Normativna analiza položaja predsednika Republike i forme prećutne prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji. 167–193. *Parlamentarizam u Srbiji*, ур. Darko Simović, Edin Šarčević. Sarajevo: Centar za javno pravo.

Milić, Dejan A. 2018. Da li su inkompatibilne funkcije šefa države i predsednika političke stranke: ustavnopravni položaj predsednika Republike Srbije? 225–251. *Parlamentarizam u Srbiji*, ур. Darko Simović, Edin Šarčević. Sarajevo: Centar za javno pravo.

Орловић, Слободан. 2008. *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*. Београд: Правни факултет Универзитета.

Орловић, Слободан П. 2013. Уставни положај председника Мађарске и председника Србије. 561–574. *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније: тематски зборник*, ур. Ранко Кеча. Нови Сад: Правни факултет Универзитета.

Орловић, Слободан. 13/2015. Председник Републике: конституционално-институционалне дилеме. *Годишњак Факултета политичких наука у Београду* 9: 151–164.

Орловић, Слободан П. 4/2016. Шеф државе у Србији: краљ наспрам председника републике. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 50: 1197–1212.

Пејић, Ирена. 2011. *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*. Ниш: Правни факултет Универзитета.

- Pejić, Irena. 2018. Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže. 33–51. *Parlamentarizam u Srbiji*, ur. Darko Simović, Edin Šarčević. Sarajevo: Centar za javno pravo.
- Petrov, Vladan. 2018. O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji. 13–32. *Parlamentarizam u Srbiji*, ur. Darko Simović, Edin Šarčević. Sarajevo: Centar za javno pravo.
- Ракић, Миле М., Горан М. Буџак. 2/2014. Однос између законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990. и 2006. године. *Српска политичка мисао* 44: 249–265.
- Рапајић, Милан. 2016. *Извршна власт у полупредседничким системима*. Докторска дисертација. Необјављен рукопис. Крагујевац: Правни факултет Универзитета.
- Симовић, Дарко. 2008. *Полупредседнички систем*. Београд: Правни факултет Универзитета – Службени гласник.
- Симовић, Дарко. 1/2013. Институционалне претпоставке усклађивања уставноправног и реалног положаја председника Републике Србије. *NBP. Nauka, bezbednost, policija* 18: 11–24.
- Simović, Darko. 2018. Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji. 53–84. *Parlamentarizam u Srbiji*, ur. Darko Simović, Edin Šarčević. Sarajevo: Centar za javno pravo.
- Станић, Милош. 2017. *Правна природа посланичког мандата*. Докторска дисертација. Необјављен рукопис. Београд: Правни факултет Универзитета.
- Stanić, Miloš. 2018. Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i vođstvom u političkoj stranci: primer Srbije. 195–223. *Parlamentarizam u Srbiji*, ur. Darko Simović, Edin Šarčević. Sarajevo: Centar za javno pravo.

Miloš Stanić, PhD

Institute of Comparative Law in Belgrade

THOUGHTS OF PROFESSOR RATKO MARKOVIĆ ON THE POSITION
OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC THROUGH THE PRISM
OF THE UNDERSTANDING OF OTHER THEORISTS

Summary: *Professor Ratko Marković, especially in the last few years before his death, often wrote about the position of the President of the Republic. Therefore, the paper incorporates not only his perspectives but also those of our other legal writers. After a general overview of the position of the President, the significance of his direct election is presented. Next, the meaning of the term state unity is scrutinized. Finally, in the conclusion, the proposals of both professor Marković and other theoreticians are presented on how the position of the President of the Republic in our constitutional-political system should be shaped in the future.*

Keywords: *President of the Republic. – Position. – Direct election. – State unity. – Democratic political culture.*

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34:929 Марковић Р. (082)

ОМАЗ проф. др Ратку Марковићу : зборник радова / [уредник Дарко Симовић]. - Београд : Криминалистичко-полицијски универзитет, 2024 (Београд : Бирограф). - X, 491 стр. : слике Р. Марковића ; 24 cm

Тираж 300. - Стр. IX: Уводна разматрања / Дарко Симовић. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад.

ISBN 978-86-7020-521-5

а) Марковић, Ратко (1944-2021) -- Зборници

COBISS.SR-ID 158423049