

Miloš Stanić\*

**Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i  
vođstvom u političkoj stranci-primer Srbije**

Sadržaj

1. Uvod
2. Pozitivno pravo Srbije
3. Pojam i pravna priroda političkih stranaka
4. Značenje državnog jedinstva čiji je garant predsednik
5. Rešenja u uporednom pravu
6. Predlozi re

**1. Uvod**

Posmatrajući odredbe Ustava Srbije od 2006. godine možemo videti jasan naum ustavotvorca da u okviru njega zadrži ustavni smer koji bi se ogledao u daljem institucionalnom snaženju Vlade. Konkretno, njoj se dodeljuje politička, efektivna vlast, dok se dodatno slabi pozicija predsednika. Njemu se namenjuje pozicija koja je neutralna u odnosu na svakodnevne političke procese.<sup>1</sup> U prilog tome govori činjenica da je predsednik u Srbiji viđen kao organ koja izražava državno jedinstvo Republike Srbije, dok je Vlada ustanovljena kao nosilac izvršne vlasti. Stoga, predsednik Republike bi trebalo da vrši, pre svega, „moralni uticaj“, a ne politički.<sup>2</sup> Iz celine ustavnih rešenja proizlazi da je Vlada jedini efektivni i operativni deo egzekutive.<sup>3</sup> Dakle, „predsednik Republike zamišljen je kao pasivna, moderatorna vlast kojoj je poverena uloga usklađivanja rada druga dva organa političkog karaktera, Vlade i parlamenta.“<sup>4</sup> Imajući to u vidu, potpuno je i bilo logično da se očekuje da šef države bude u političkoj i pravnoj senci predsednika Vlade, a sve u skladu sa ulogom šefa države u parlamentarnom sistemu vlasti.<sup>5</sup> Međutim, do sada, ovakva, opravdana očekivanja, nisu se otelotvorila tokom, sada već dvanaestogodišnje, primene Ustava.

\* Autor je naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu.

<sup>1</sup> M. M. Rakić/G. M. Budžak, Odnos između zakonodavne i izvršne vlasti na primeru Ustava Republike Srbije iz 1990. i 2006. godine, *Srpska politička misao*, Beograd 2/2014, ss. (249 i dalje) 262-263.

<sup>2</sup> A. Đorđević, Način izbora predsednika Republike Srbije-aktuelna pitanja ustavne reforme, *Srpska politička misao*, 2/2017, ss. (225 i dalje), 227; F. Frison-Roche, *Le “modèle semi-présidentiel” comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005, s. 90, navedeno prema A. Đorđević, s. 227 u fn. 5.

<sup>3</sup> D. Simović, *Polupredsednički sistem*, Beograd 2008, s. 316.

<sup>4</sup> Đorđević (bel. 2), ss. 226-227.

<sup>5</sup> Simović (bel. 3), s. 316.

Praksa je pokazala izvesno izvitoperenje ustavnih normi i samim tim čitavog ustavnog koncepta. Naime, za poslednjih 12 godina Srbija je imala trojicu predsednika. U periodu od 2008. pa do 2012. godine predsednik Srbije Boris Tadić je istovremeno bio predsednik najveće stranke u vladajućoj koaliciji. Blagodareći tome, u ovom periodu je izvršna funkcija državne vlasti delovala kao fuzija predsednika i Vlade sa očitom nadmoćnošću predsednika. Predsednik je vodio glavnu reč o svim važnijim političkim pitanjima. Potpuno se ispravno u teoriji zapaža da je raspodela moći ličila na onu u Petoj Francuskoj Republici (u periodima kada nije bilo kohabitacije). Međutim, problem je, što za razliku od te zemlje, u normama srpskog Ustava nije bilo osnova za takvu nadmoć šefa države.<sup>6</sup> Kasnije je „predsednik Tomislav Nikolić davanjem ostavke na mesto predsednika političke stranke, udario temelj za uspostavljanje ustavne konvencije inkompatibilnosti sa mestom šefa stranke. Njegov naslednik, sadašnji predsednik Aleksandar Vučić je, nakon izbora nepodnošenjem ostavke na mesto predsednika stranke na neki način zatro zametak jedne ustavne konvencije“.<sup>7</sup>

Ukoliko se osvrnem, jasno se vidi da su u prethodnih deset godina, postojala dva potpuno različita vršenja ove funkcije. Neko ko nije dovoljno upućen mogao bi da donese zaključak da su dvojica predsednika vršili vlast prema dva različita ustava, a Ustav je bio isti.<sup>8</sup> O načinu vršenja ove funkcije sadašnjeg predsednika Aleksandra Vučića se još uvek ne može sa sigurnošću pisati, pošto je njegov predsednički mandat u toku. Ipak, ukoliko bih morao da predviđam, usudio bih se da prognoziram da će predsednik ponovo biti veoma aktivan u okviru egzekutive imajući u vidu njegovu nespornu političku snagu. No, videćemo. Svakako, jasno je da postoji problem. On se sastoji u nesaglasju između pisanog i „živog“ Ustava. Pitanje je, šta je tome uzrok? Jasno je da će se mnogo lakše ukloniti negativne posledice, ukoliko se otkriju pojave koje ih izazivaju. Na prvi pogled, očito je da predsednik odnekud „crpi“ političku snagu, koju mu u tolikoj meri ne daje sam Ustav. Pitanje je i odakle ona potiče? Povodom toga, u teoriji izrazito prevladuje shvatanje prema kojem neposredno izabranom predsedniku, koji uživa najveći stepen legitimiteta, izvanustavno jak položaj pruža članstvo, odnosno liderstvo u političkoj stranci.

Dakle, neposredan izbor predsednika utiče na to da je njegov politički položaj unekoliko ojačan, jer je snabdeven najvišim stepenom legitimiteta. Ipak, složiću se sa stavom da to nije jedini razlog, već je potrebno i da ga prati upravljanje stožernom političkom strankom. Ovakve stavove potvrđuje i praksa, u kojoj vidimo da je za ojačan položaj predsednika „zaslužan“ način izbora, ali uz zadržavanje funkcije lidera političke stranke tokom trajanja mandata.<sup>9</sup> To je sasvim u skladu sa tvrdnjom da jakog predsednika države ne stvaraju neposredni izbori, nego „činjenica da je on ili vođa većinske stranke, ili stranke koja je neophodna za formiranje vlade.“<sup>10</sup> Sledstveno tim tvrdnjama, predsednik je i u Srbiji „crpeo“ političku moć zahvaljujući činjenici

<sup>6</sup> S. P. Orlović, Šef države u Srbiji-kralj naspram predsednika republike, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad, 4/2016, ss. (1197 i dalje) 1206-1207.

<sup>7</sup> S. Manojlović, Neformalne promene Ustava Republike Srbije – između nužnosti, evolucije i zloupotrebe, u: E. Šarčević/D. Simović (ur), *Reviziona vlast u Srbiji, Proceduralni aspekti ustavnih promena*, Sarajevo 2017, ss. (143 i dalje) 147.

<sup>8</sup> Dorđević (bel. 2), s. 236.

<sup>9</sup> S. P. Orlović, Ustavni položaj predsednika Mađarske i predsednika Srbije, u: R. Keča (ur), *Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije*, Novi Sad 2013, ss. (561 i dalje) 573.

<sup>10</sup> Prema S. Orlović, Predsednik Republike: konstitucionalno-institucionalne dileme, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu*, Beograd 13/2015, ss. (151 i dalje) 156.

da je istovremeno upravljao vladajućom političkom strankom.<sup>11</sup> Obrnuto gledano, ključna politička moć se po pravilu nalazi unutar najjače političke stranke, a ona je obično koncentrisana u rukama stranačkog predsednika. Dalje posmatrano, Vladu faktički kontrolišu političke stranke preko svojih „disciplinovanih“ poslanika,<sup>12</sup> koje zapravo kontroliše predsednik. Imajući sve to u vidu, stvarni, pivotalni centar moći se u novijoj srpskoj parlamentarnoj demokratiji pomera u zavisnosti koju državnu funkciju vrši predsednik najjače političke stranke. Ipak, na ovom mestu, valjalo bi i da se naglasi da ova pojava nije osobenost jedino srpskog političkog sistema, iako je svakako ojačana specifičnim partijskim sistemom koji ne poznaje nikakvu unutarstranačku demokratiju,<sup>13</sup> te se najčešće čitava moć u okviru stranke koncentriše u rukama malog broja ljudi ili jednog čoveka.

Razume se, o ovom problemu je pisano i na njega je ukazivano u domaćoj literaturi. Sumarno gledano, pravac razmišljanja je dvostruk. Jedan ukazuje na to da je suprotno duhu Ustava da proklamovani garant državnog jedinstva bude i član udruženja koje, po definiciji, predstavlja samo deo građana, kao što je politička stranka. U okviru ovih razmišljanja upućuje se i na ustavne odredbe, te se tvrdi da Ustav zabranjuje kumuliranje ovih funkcija. U okviru drugog pravca, ističe se i nedopuštenost izigravanja namere ustavotvorca, te pribavljanja onih ovlašćenja koje predsednik saglasno slovu Ustava nema. Smatram da su oba načina postavljanja problema na mestu, te da bi ih trebalo objediniti i skrupulozno ispitati, a kako bi se problematika u okviru ove teme mogla na valjan način shvatiti. Kako bih odgovorio na sva postavljena pitanja, neophodno je da se, nakon pogleda na pozitivno pravo Srbije, odredi pojam, značaj i pravna priroda političkih stranaka. Zatim, nakon toga nužno je da se odredi značenje norme prema kojoj predsednik oličava državno jedinstvo. Nakon ta dva pretežno teorijska pitanja, biće potrebno pogledati rešenja iz pozitivnog prava evropskih zemalja. Na osnovu svega utvrđenog, namera mi je da, na kraju, izvedem i određene zaključke, odnosno ponudim moguća rešenja, koja bi prema mom stanovištu bila prikladna za Srbiju.

## 2. Pozitivno pravo Srbije

Saglasno članu 119 Ustava Republike Srbije, predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost.<sup>14</sup> Ista odredba se ponavlja i u Zakonu o predsedniku Republike, gde se dodaje da je predsednik dužan da se u svemu povinuje propisima kojima se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija.<sup>15</sup> Dakle, radi pravilnog rešenja pitanja o inkompatibilitetu sa članstvom u političkoj stranci, neophodno je odrediti, šta se podrazumeva pod pojmom javna funkcija, odnosno profesionalna delatnost? U teoriji se pojam profesionalne delatnosti posebno ne definiše, jer ne izaziva posebne nedoumice. Pod profesionalnom delatnošću se smatra redovno vršenje određenog zanimanja, na osnovu kojeg lice ostvaruje pravo na zaradu ili prihod i prava iz socijalnog osiguranja u najširem smislu. Slično, ni pojam javne funkcije ne izaziva posebne poteškoće. Kaže se da, u „leksičkom smislu, javna funkcija označava delovanje, delatnost, dužnost, službu, radnju, posao. U političkom jeziku, pod funkcijom se podrazumeva vršenje određene izborne javne aktivnosti u političkoj organizaciji, predstavničkom

<sup>11</sup> Orlović (bel. 6), ss. 1206-1207.

<sup>12</sup> Detaljnije M. Stanić, *Pravna priroda poslaničkog mandata*, doktorska disertacija, Beograd 2017.

<sup>13</sup> Manojlović (bel. 7), ss. 148-149.

<sup>14</sup> Čl. 119 Ustava Republike Srbije iz 2006, *Sl. gl. RS* 98/06.

<sup>15</sup> Čl. 9 Zakona o predsedniku Republike, *Sl. gl. RS* 111/07.

organu, radnoj organizaciji ili upravi. U pravnoj nauci, javna funkcija se shvata kao delatnost, odnosno aktivnost vršenjem određenog poziva ili službe, zadatak ili grupa zadataka, uloga ili uticaj koji neko vrši u državnoj vlasti, društvenim odnosima ili javnom životu i pravosuđu. Javna funkcija se ne ugovara, niti se stiče. Ona se poverava izborom ili imenovanjem. Pravo izbora, u zavisnosti od funkcije, imaju ili građani, ili Narodna skupština, ili skupština autonomne pokrajine, ili skupština jedinice lokalne samouprave. Nositelj javne funkcije, bez obzira na to da li je izabran ili imenovan, ima mandat da vrši javna ovlašćenja.<sup>16</sup>

Pozitivnopravno gledano, što je i najbitnije, pojam javne funkcije definiše Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije saglasno kojem je javna funkcija „funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata.“<sup>17</sup> Takođe, predviđa se da funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno. Funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata. Izuzetno, funkcioner može da koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uređena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti funkcionera.<sup>18</sup> Kada se pogledaju pojmovi javne funkcije, profesionalne delatnosti, jasno je da članstvo, odnosno rukovodeća pozicija u političkoj stranci nisu niti javna funkcija, niti profesionalna delatnost i sa te strane nema dilema da su te funkcije kompatibilne sa funkcijom predsednika. Pored toga, očito je i da Ustavom i zakonom nije zabranjeno kumuliranje funkcije predsednika države sa članstvom u političkoj stranci.

Ipak, to je samo prvi deo problema i rešenja, jer se postavlja pitanje, da li članstvo u političkoj stranci ugrožava obavljanje funkcije predsednika, a naročito imajući u vidu odredbu koja određuje da predsednik izražava državno jedinstvo?<sup>19</sup> Stoga, neophodno je veoma pažljivo da se ispita stav prema kojem je i „pored okolnosti da funkcija predsednika političke stranke nije javna funkcija, ipak, suprotno duhu Ustava, da predsednik države bude ujedno i predsednik određene političke partije. Ne može se od predsednika u medijatorskim procesima između političkih stranaka očekivati da bude nepristrasan, ako je predsednik jedne, a može biti često i vodeće stranke u društvu. Nespojivost funkcije šefa države sa čelnom funkcijom u stranci, ako ga posmatramo kao moderatornu vlast je izraz starog načela, da se ne može biti sudija u sopstvenoj stvari.“<sup>20</sup> Ovo pitanje je sasvim na mestu i smatram ga ključnim za rešenje dileme. Jasno je, a kako bih bio u prilici da odgovorim ovom zadatku da je neophodno odrediti pojam političkih stranaka, odnosno državnog jedinstva. Jasni odgovori na ova pitanja će nam poprilično izoštriti vizus.

<sup>16</sup> Z. Ivošević, Pravni položaj javnih funkcionera, *Pravni zapisi*, Beograd 1/2012, ss. 90-91.

<sup>17</sup> Čl. 2 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. gl. RS* 97/08, 53/10, 66/11, 67/13, 112/13, 8/15.

<sup>18</sup> Čl. 29 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

<sup>19</sup> Čl. 115 Ustava Republike Srbije iz 2006.

<sup>20</sup> M. Rapajić, *Izvršna vlast u polupredsedničkim sistemima*, doktorska disertacija, Kragujevac 2016, ss. 571-572.

### 3. Pojam i pravna priroda političkih stranaka

Kada je o političkim strankama reč, valjalo bi da se napomene da je literatura o njima obimna, a srazmerno njihovoj društvenoj važnosti.<sup>21</sup> Istorija savremene masovne demokratske države je pokazala da su političke stranke najbolje sredstvo za povezivanje države i vladajućih društvenih snaga,<sup>22</sup> odnosno da su u predstavničkim demokratijama vitalna veza između birača i vlade.<sup>23</sup> Ima mišljenja da je evropska demokratija danas demokratska stranačka vlada i da se odluke donose, zapravo, u okviru stranaka.<sup>24</sup> Mnogi autori su pokušavali da daju definiciju političke stranke i zaista rad veličine monografije bi verovatno bio premali da se sve one navedu. Stoga, odlučiću se za sada već klasičnu definiciju profesora Radomira D. Lukića,<sup>25</sup> koji kaže da je politička stranka politička organizacija koja obuhvata ljude s istom političkom ideologijom, koju oni teže da što više prošire, s osnovnim ciljem potpunog ili delimičnog vršenja državne vlasti do koje oni teže da dođu prvenstveno legalnim, demokratskim putem, dobijanjem većine na izborima, ali to ne isključuje i ilegalni put u posebnim okolnostima.<sup>26</sup> Zgodno je i što definisanje političkih stranaka praktično ne izaziva nikakve probleme, jer u praksi ne postoji dilema oko toga šta se smatra političkom strankom. Same definicije se najčešće razlikuju samo po uključenosti ili neuključenosti nekih elemenata u okviru njih, te su razlike, ponekad, zapravo, samo u nijansama.

Nastanak političkih stranaka i njihova važnost za funkcionisanje predstavničkih sistema, bar u početku, nisu predstavljali ustavotvorcima dovoljan razlog da one postanu ustavna materija. Ustavotvorci su neko vreme uporno „prećutkivali prave motore političkog života.”<sup>27</sup> One su ustavnopravno bile nepoznanica sve do Prvog svetskog rata,<sup>28</sup> odnosno do 1917. godine.<sup>29</sup> Dakle, relativno dugo nakon njihovog nastanka prepoznaju ih ustavotvorci, te se korak po korak, a naročito nakon Drugog svetskog rata, situacija menja.<sup>30</sup> Njihova nesporna važnost i neophodnost su neminovno usloveli nužnost postavljanja nekoliko bitnih pitanja. Sva bi se mogla sažeti u ona dva glavna i međusobno povezana. Prvo, da li su političke stranke toliko ušle u državni organizam, da su praktično postale državni organ? Drugo, šta su one po svojoj pravnoj prirodi?

Za razliku od definisanja političkih stranaka, odgovor o njihovoj pravnoj prirodi nije lako dati, jer su one nesporno postale uticajan posrednik između birača i države, pa je se njihova delatnost u dobroj meri isprepletala sa državnom. Kako nije jednostavno pružiti odgovor na pitanje o njihovoj pravnoj prirodi, tako i ono nije zastupljeno srazmerno svojoj važnosti u pravnoj

<sup>21</sup> V. o ovome Stanić (bel. 12), ss. 81-107.

<sup>22</sup> R. Lukić, *Političke stranke*, Beograd 1966, s. 186.

<sup>23</sup> A. Lijphart, *Constitutional Design for Divided Societies*, *Journal of Democracy*, 2/2004, ss. (96 i dalje) 101-102.

<sup>24</sup> I. Pejić, *Parlamentarna vlada-oscilacije u ravnoteži*, Niš 2011, s. 26.

<sup>25</sup> D. Simović/V. Petrov, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, s. 159.

<sup>26</sup> Lukić dodaje da je ovo čisto opisna definicija političke stranke koja ističe njena najvažnija obeležja, a koja nisu podjednako razvijena kod svih stranaka i ona istovremeno zanemaruje niz sporednih obeležja. Ovakvo određenje političkih stranaka dovoljno je da bi se ona razlikovala od svih drugih kako političkih tako i nepolitičkih organizacija. Lukić (bel. 22), ss. 31-32.

<sup>27</sup> G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1965, s. 66.

<sup>28</sup> T. Marinković, *Granice slobode političkog udruživanja*, Upporednoteorijska studija, Beograd 2014, s. 20.

<sup>29</sup> Njihovo ustavno regulisanje otpočelo je sa Ustavom Urugvaja od 1917 detaljnije R. Marcic, *Sentenzen zur Parteienfinanzierung*, *Österreichische Monatshefte*, 1967, s. 24, prema M. Strmecki, *Pravni problem regulacije područja političkih stranaka pri nas in v EU*, *Uprava*, Ljubljana 2/2003, ss. (37 i dalje) 43.

<sup>30</sup> G. Leibholz, *Parteienstaat und repräsentative Demokratie*, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1/1951, ss. (1 i dalje) 2.

literaturi.<sup>31</sup> No, kako bilo, one su stekle gotovo monopol na imenovanje kandidata na različitim izborima. Na taj način su dobile i odlučujući uticaj prilikom formiranja državne volje u svim njenim manifestacijama, dok su preko kandidata koji su izabrani da budu državni funkcioneri *de facto* privatizovale državu. Takođe, država je njima kao izvorno društvenim institucijama prenela deo svoje nadležnosti, te im je na taj način delegirala vršenje svoje volje, podupirući ih.<sup>32</sup> Na prvi pogled, one su obično udruženje građana. Ipak, istovremeno one imaju svoj specifični cilj, a to je potpuno ili delimično osvajanje i vršenje vlasti, koji ih odvaja od drugih tipova udruženja. U suštini, kada je o njihovoj pravnoj prirodi reč, ključno je odgovoriti na pitanje, da li su one postale deo državnog aparata, odnosno državni organ ili ne? U vezi sa tim, uopšteno gledano, u teoriji povodom pitanja o njihovoj pravnoj prirodi, postoje dve osnovne grupe shvatanja. Prvo, koje ide za tim da političke stranke imaju dvostruku ulogu, odnosno da se nalaze negde između sfere javnog i privatnog prava. U okviru njega možemo i da svrstamo mišljenja prema kojima se njima najviše može priznati vršenje određenih javnopravnih funkcija usled razvoja predstavničkih demokratija,<sup>33</sup> ali ne i svojstvo državnog organa. Druga su shvatanja koja političke stranke i pored njihove nesporne uloge vide jedino kao klasična privatnopravna udruženja.

Prema prvom shvatanju političke stranke kao udruženja imaju u svojoj osnovi svojstvo privatnih udruženja, čija se aktivnost odnosi na državnu sferu. Zapravo, one kao udruženja vrše javnopravne funkcije.<sup>34</sup> Deo nemačke teorije političke stranke određuje kao udruženja javnog prava *sui generis*, zbog toga što obavljaju javne zadatke i ustrojene su javnim pravom. Bez obzira na to, njima nije dat status ustavnih organa, niti javnopravnih tela. Međutim, nije im dodeljen ni status klasičnih udruženja privatnog prava, te se nalaze negde između privatnog i javnog prava.<sup>35</sup> Slična shvatanja o ovom pitanju, na primer, postoje i u Španiji,<sup>36</sup> kao i u našoj literaturi.<sup>37</sup> Suprotno navedenim mišljenjima, postoje i ona koja idu za tim da su političke stranke klasična udruženja privatnog prava. Takođe, u Nemačkoj je zauzeto i stanovište da su političke stranke slobodne kolektivne formacije koji nastaju iz društveno-političkog područja civilnog društva.<sup>38</sup> Slično je tvrdio i kod nas Mojzije Ostrogorski kada je pisao da su „partije, velike partije bile tako inkorporisane u državu, što je bilo od sumnjive koristi po opštu stvar i nasuprot osnovnim principima, koji regulišu odnose između države i njenih građana. Partija je po svojoj prirodi jedna slobodna kombinacija građana, koja se kao i svaka druga izmiče uticaju sa strane, dokle god ne učini što protivno opštim zakonima.”<sup>39</sup>

<sup>31</sup> J. Omejec, Pravni pojam političke stranke, u: I. Prpić (ur), *Država i političke stranke*, Zagreb 2004, ss. (21 i dalje) 26.

<sup>32</sup> I. Pađen, Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu, *Politička misao*, Zagreb 2/2002, ss. (133-156) 138.

<sup>33</sup> J. I. Navarro Méndez, „Partidos políticos y tribunal constitucional“, *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna*, 17/2000, ss. (159 i dalje) 161-162.

<sup>34</sup> P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli 1965, s. 764, navedeno prema Strmecki (bel. 29), s. 38.

<sup>35</sup> H-P.Schneider, Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland, u D. Th. Tsatsos/D. Schefold /H-P. Schneider (ur), *Parteienrecht im europäischen Vergleich: die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1990, ss. 151-218 (navedeno prema Pađen, bel. 32, s. 139).

<sup>36</sup> Pađen (bel. 32), s. 139.

<sup>37</sup> R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2011, s. 252.

<sup>38</sup> Strmecki (bel. 29), s. 44.

<sup>39</sup> M. Ostrogorski, *Demokratija i političke partije*, Beograd - bez godine izdanja, s. 136.

Ono što je za ovu temu bitno je da praktično ne postoji stanovište koje zastupa tezu da su političke stranke državni organi i to sve bez obzira na njihovu važnost prilikom povezivanja društva i države. U svakom slučaju, koliko god se „približile“ državi, one ne postaju time državni organi. Naravno, izuzetak su partijske države u kojima su država i partija „srasle“ zajedno. U ostalim sistemima, tačno je i da one faktički upravljaju državom, ali i pored toga nisu deo državnog aparata. Doduše, državna vlast se vrši na način kakav želi politička stranka, koja svoje odluke pretvara u državne i izvršava ih pomoću državnog aparata.<sup>40</sup> Bez obzira na to, politička stranka nikada do kraja ne vrši državnu vlast, već uvek samo delimično. Nekoliko je razloga za to. Prvo, država je uvek razvijenija organizacija od političke stranke. Usled toga, stranka može da donosi samo najvažnije odluke, a državni aparat donosi manje bitne odluke. Drugo, u okviru državnog aparata uvek postoji otpor prema političkim strankama, jer se on ne sastoji samo od pristalica političkih stranaka. Treće, dešava se da u okviru njega i stranačke pristalice pružaju otpor.<sup>41</sup>

#### 4. Značenje državnog jedinstva čiji je garant predsednik

Političke stranke su prvi deo problema i rešenja ovog pitanja. Drugi deo „leži“ u definisanju pojma državnog jedinstva, koje oličava predsednik. Videli smo da je srpski ustavotvorac odredio predsednika Republike kao garanta državnog jedinstva. Ovakva definicija usložnjava problem, jer na prvi pogled deluje posve nelogično da je predsednik istovremeno i garant državnog jedinstva, ali i član ili vođa neke političke stranke, koja, kako je utvrđeno, nije državni organ. Na početku, bitno je da se konstatuje da sa stanovišta uporednog prava ustavotvorac u Srbiji nije usamljen, te da većina ustava sadrži sličnu normu, odnosno da određuje predsednika kao garanta nacionalnog ili državnog jedinstva. Preciznije, procentualno kazano, ukupno dve trećine svetskih ustava sadrži ovakvu normu.<sup>42</sup> U nekima od njih, u našem susedstvu, kao na primer u Albaniji, Bugarskoj i Rumuniji se određuje predsednik kao garant nacionalnog jedinstva, slično kao i u našoj zemlji. U ustavima grupe zemalja koje nemaju ovakvo ustavno rešenje je položaj predsednika utemeljen na čisto funkcionalnom principu, pa se on određuje samo kao šef države.<sup>43</sup> Zanimljivo je da se u teoriji smatra da postoje i pojedini ustavni sistemi u okviru kojih se ne pominje državno ili nacionalno jedinstvo, ali je, svakako, u praksi jasno da ga oličava predsednik.<sup>44</sup> Drugim rečima, ovakva odredba negde i nije neophodna, jer je u određenim sistemima i uslovima ovakva uloga inherentna šefu države. Na ovom mestu bi valjalo postaviti dva pitanja. Prvo, šta zapravo znači pojam državno jedinstvo? Drugo, u kojim sistemima, odnosno okolnostima ga oličava predsednik, tj. gde je prirođena predsedniku?

<sup>40</sup> Lukić (bel. 22), ss. 23, 190.

<sup>41</sup> *Ibid.*, ss. 195-196.

<sup>42</sup> M. Jashari/F. Mucaj, The Unity of the People as the President's Constitutional Attribute and the Preconditions for its Representation, *Acta Universitatis Danubius juridica*, Galati, 2/2017, ss. (73 i dalje) 73-74, dostupno na: <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/article/viewFile/4191/4126>, očitavanje: 28. 08. 2018.

<sup>43</sup> P. Jovanović, Ustavno-pravni položaj predsednika Republike Srbije u komparativnoj perspektivi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad 3/2007, ss. (123 i dalje) 124-125; čl. 86 Ustava Albanije, čl. 92 Ustava Bugarske, čl. 80 Ustava Rumunije, svi dostupni na: <https://www.constituteproject.org/search?lang=en>, očitavanje: 27. 08. 2018.

<sup>44</sup> Jashari/Mucaj (bel. 42), s. 75.

Na početku, istakao bih da smatram da državno jedinstvo u ustavnopravnom smislu ne znači nekakvo apsolutno jedinstvo svih sa svima, koje praktično ne postoji u savremenim državama. Ukoliko bi se na to odnosio ovaj pojam, onda bi u svakom slučaju bilo jasno da predsednik ne može da predstavlja istovremeno i deo i zamišljenu, idealno jedinstvenu celinu. Namerno naglašavam da je apsolutno jedinstvo idealno zamišljena konstrukcija, jer ono u praksi ne postoji i kao posledica toga je jasno da predsednik ne može vršiti svoju funkciju na taj način da će svi građani biti zadovoljni. Praktično, šef države ne bi nikad ni mogao da obavi takvu svoju funkciju, pošto ne bi mogao da ispuni nešto što je nemoguće. Zapravo, deluje mi da biti garant državnog jedinstva znači nešto drugo i da se misli na pravno, odnosno ustavnopravno jedinstvo. U skladu sa tim, predsednik bi trebalo da bude garant opstojanosti ustavnog poretka, odnosno njegovih osnovnih vrednosti. On kao kakva neutralna vlast, mora da bdi nad njegovim ostvarenjem. Ovakve stavove potvrđuje i teorija, u okviru koje se konstatuje da praktično, „šef države na neki način inkarnira ovu, on je njen simbol i predstavnik njenog jedinstva“,<sup>45</sup> on ga simboliše.<sup>46</sup> U skladu sa tim, svojevremeno je u tom smislu i na tom tragu lepo definisao položaj šefa države Benžamen Konstan, napisavši da je tadašnja „kraljevska vlast“<sup>47</sup> neutralna vlast. On veli da je „vlast ministara aktivna vlast. Izvršna vlast, zakonodavna vlast i sudska vlast su tri pokretača koji moraju da saraduju, svaki u svom delokrugu, u opštem kretanju; no, kada se ta tri neispravna pokretača ukrste, sudare i blokiraju jedan drugog, potrebna je sila koja će ih vratiti na mesto. Ta sila ne može biti u jednom od tih pokretača, jer bi mu poslužila da uništi druge. Treba da je spoljna, u neku ruku neutralna, da bi mogla delovati svuda gde je nužno da bude primenjena, da bi zaštitila, popravila, a da ne bi bila neprijateljski nastrojena. Ustavna monarhija stvara tu neutralnu vlast u ličnosti šefa države. Pravi interes tog šefa nije ni najmanje da jedna vlast obori drugu, već da se sve ispomažu, slažu i skladno deluju.“<sup>48</sup>

Konstanovi opisi dobrim delom i u naše vreme važe, razume se, ne samo za monarhije, već i za republike. Dakle, predsednik je garant državne stabilnosti te se, najčešće, u kriznim situacijama od njega traži da bude njen kohezivni element. U isto vreme on je i medijator u odnosima drugih državnih organa. Kroz njegov položaj ogleda se kontinuitet države i to bez obzira o kakvom se obliku vladavine radi, odnosno da li je reč o monarhu ili predsedniku republike, tj. inokosnom ili kolegijalnom šefu države.<sup>49</sup> U teoriji se i smatra, da bi njega trebalo da odlikuje nepristrasnost, jer se njom vodi u povezivanju ustavnih institucija sistema kada se među njima prekine ili oteža veza. Zatim, nadstranačnost jer se mora ponašati *super partes*, tj. izvan i iznad drugih oblika državne vlasti i funkcija, budući da ima ulogu kontrole i omogućavanja funkcionisanja celog političkog mehanizma. Na kraju, neutralnost, utoliko što ne samo da nije izraz nijedne političke snage, nego mora nastupati kao jemac jedinstva sistema u njegovoj celini i kao medijator među konfliktnim stranama u sukobu.<sup>50</sup> Jednostavno kazano, predsednik bi trebalo da deluje u skladu

<sup>45</sup> R. Marković, *Izvršna vlast*, Beograd 1980, s. 112.

<sup>46</sup> Pejić (bel. 24), s. 143.

<sup>47</sup> On je pod njom podrazumevao vlast šefa države, bez obzira na titulu koju nosi.

<sup>48</sup> B. Konstan, *Principi politike i drugi spisi*, Beograd 2000, s. 25.

<sup>49</sup> S. Vrabec/L. Akšamović, Ustavopolitološke osnove o instituciji državnoga poglavara, *Pravni vjesnik*, Osijek 3-4/2014, ss. (191 i dalje) 201; D. Grubiša, Predsjednik republike u talijanskome političkom sustavu 1948-2006, *Politička misao*, Zagreb 4/2005, ss. (67 i dalje) 78.

<sup>50</sup> Grubiša (bel. 49), s. 78.



sa opštim dobrom, imajući u vidu ostale vrednosti ustavnog poretka,<sup>51</sup> kao neutralni arbitar koji će se starati da ustavni mehanizam uspešno funkcioniše.<sup>52</sup>

Ipak, u odnosu na Konstanovo vreme došlo je i do bitnih izmena u položaju šefa države, pre svega tokom dvadesetog veka. Ove promene su se desile usled, uporednopravno gledano, sve šireg predviđanja neposrednog izbora predsednika i pojave drugačijih sistema vlasti u odnosu na Konstanovo doba. U skladu sa tim, u delu francuske literature se smatra da predsednika više ne bi trebalo označavati kao „neutralnog arbitra“, u smislu kako su to označavali klasici pravne i političke teorije. Umesto toga Vedel smatra da se od 1958. godine može govoriti o šefu države koji je odlučujući činilac egzekutive i nosilac vlasti odlučivanja.<sup>53</sup> Ovakvi stavovi teorije nas primoravaju da postavimo pitanje, da li je šef države i dalje isključivo neutralna vlast, koju oličava nepristrasnost, tj. nadstranačnost? Odnosno, da li i kada je opravdano da predsednici deluju suprotno tome? Smatram da je za tačan odgovor vitalan zamišljeni položaj predsednika u sistemu vlasti. Kako sam napomenuo, čini mi se da se ne insistira u svakom sistemu vlasti na ovakvom, neutralnom položaju šefa države. Dakle, u pojedinim ustavnim sistemima je jasno da je predsedniku namenjena uloga garanta opisanog nacionalnog jedinstva. Opet, u okviru drugih sistema vlasti, predsednik je delatna politička snaga, koji nije medijator već „zamajac“ političkih procesa u državi. Iz toga jasno proizlazi da je zamišljeni ustavni položaj predsednika ono prethodno pitanje koje određuje da li bi on trebalo da bude garant nacionalnog jedinstva u opisanom smislu ili ne i da li bi ga trebalo „izmestiti“ izvan politike.

Konkretno, ukoliko se radi o parlamentarnom sistemu vlasti, onda se odgovor sam nameće. U okviru njega se predsedniku namenjuje pasivna uloga, a ne uloga organa koji će sprovoditi politiku. Šef države u parlamentarnom sistemu je tradicionalno nosilac tri funkcije. Prvo, on je simbol nacije i nacionalnog jedinstva, garant ustava, te neutralni arbitar u odnosima između drugih, političkih funkcija državne vlasti. Predsednik kao nacionalni simbol, svoje ustavne nadležnosti ostvaruje nezavisno od igre političkih stranaka. Njegova ovakva uloga je profilisana još u parlamentarnoj monarhiji.<sup>54</sup> U skladu sa tim, predsednik kao pasivna vlast je samo simbolični nosilac ustavom proklamovanih ovlašćenja i vrši moralni uticaj, a ne politički. On deluje slično onako kako je svojevremeno još Volter Bedžhot opisivao monarha u Britaniji, a čiji opisi *mutatis mutandis* važe i danas za „slabe“ predsednike u parlamentarnim sistemima.<sup>55</sup>

Nasuprot tome, njegova uloga se mora gledati iz drugačije vizure i u skladu sa tim definisati u onim ustavnim sistemima u kojima postoji očigledna namera ustavotvorca da od ovog organa stvori aktivnu vlast i efektivnog nosioca egzekutivnih ovlašćenja.<sup>56</sup> U skladu sa tim, u predsedničkom sistemu je sve teorijski i praktično jasno. Šef države je šef egzekutive i sledstveno tome ne postoji ni teorijska ni praktična potreba da predsednik bude ograničen inkompatibilitetom sa članstvom u političkoj stranci. Deluje nam da dilema ne bi trebalo da postoji ni u istinskim polupredsedničkim sistemima, u čijim okvirima je predsednik snabdeven značajnim ovlašćenjima. Tu je kristalno jasno da im je ustavotvorac namenio ulogu saodlučioca

<sup>51</sup> Jashari/Mucaj (bel. 42), ss. 73-74.

<sup>52</sup> Grubiša (bel. 49), ss. 77-78.

<sup>53</sup> Pejić (bel. 24), ss. 145-146.

<sup>54</sup> *Ibid*, s. 142.

<sup>55</sup> J. Hartmann/U. Kempf, *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des höchsten Amtes*, Opladen 1989, s. 11.

<sup>56</sup> Simović (bel. 3), s. 220.

u okviru izvršne funkcije državne vlasti. Ovo je naročito pojačano i načinom njihovog izbora od strane građana čime se predsednikov položaj dodatno učvršćuje.

Pa, gde zapravo nastaje problem? Videli smo da on ne bi trebalo da postoji u okviru čistih modela. Međutim, on nastaje u onim sistemima u kojima je položaj predsednika nedovoljno jasno određen i u okviru kojih se različitim rešenjima unosi dodatna konfuzija o tome kakav bi njegov položaj trebalo da bude. U okviru njih, čini se kao da ustavotvorac nije dovoljno dosledan, te u okviru, u suštini parlamentarnog sistema, predsednika „snabdeva“ i određenim izvršnim ovlašćenjima, koja prevazilaze ovlašćenja šefa države u parlamentarnom sistemu. Pored toga, a što je podjednako bitno, predsednik je kroz neposredan izbor dobio široki demokratski legitimitet. Zajedno sa tim je došlo i iskušenje da šef države ne ostane izvan političkih procesa, već, suprotno tome, da postane njihov učesnik, a što je najproblematičnije, mimo ustava, uz članstvo u partiji u poziciji. Ovakva pojava je naročito izražena u poslednjih skoro 30 godina u nekadašnjim zemljama socijalističke ustavnosti u Evropi. Osnovni problem se ogleda u tome što je organizacija sistema vlasti u istočnoevropskim ustavima razvijena u više modaliteta, koji se teško mogu podvesti pod jedinstvenu formulu.<sup>57</sup> Različiti su uzroci, zbog čega se u novim demokratijama teži ka srednjim rešenjima.<sup>58</sup> Najčešće se to čini kako bi se zadovoljili različiti činiooci. Usled želje za tim, „provlače“ se sistemske greške. U konkretnom pitanju, svi ti mešoviti sistemi mogu da predstavljaju izvorište mnogobrojnih iskušenja za šefa države, ukoliko njegov politički legitimitet nije podržan aktivnim ustavnim ovlašćenjima. U slučaju da politički legitimitet koji dobija na neposrednim izborima nije ojačan ustavnim ovlašćenjima, može da dođe do pojave da delovanje predsednika u većoj ili manjoj meri bude u neskladu sa njegovim stvarnim ustavnim ovlašćenjima,<sup>59</sup> kakav je, uostalom, slučaj i u Srbiji. Ovakva pojava naročito može da bude izražena u okolnostima izdvojenih, nestabilnih i krhkih koalicionih parlamentarnih većina. U tim periodima, predsednik i sa ustavno slabim nadležnostima u stalnom ili povremenom je sporu sa predsednikom vlade. Blagodareći načinu izbora i trajnosti svoje funkcije, on u eventualno otvorenom političkom sporu ima mnogo veće političke šanse na uspeh.<sup>60</sup> Ovome ću dodati i moguću situaciju da predsednik koji je vođa vladajuće stranke u suštini „zaseni“ vladu, jer se legitimitet i politička moć u najvećoj meri nalaze u njegovim rukama. Svakako, nijedna od ovih mogućnosti nije poželjna i valjalo bi da se vidi kako se one ispoljavaju i rešavaju na terenu uporednog prava.

## 5. Rešenja u uporednom pravu

Razume se, navedene teorijske postavke neophodno je proveriti u praksi, odnosno uporednom pravu. Važno je i da se napomenu dve činjenice. Prvo, kao i u svakoj oblasti ustavnog prava, neophodno je da se analiziraju pravne norme. Bitan je pisani ustav, ali i onaj „živi“, odnosno funkcionisanje sistema u praksi.<sup>61</sup> To je i logično, pošto delotvornost nekog ustavnog i političkog

<sup>57</sup> Pejić (bel. 24), s. 39; M. Denović, Položaj šefa države kroz prizmu odnosa ovlašćenja i načina izbora sa posebnim osvrtom na Francusku, Italiju, Grčku, Hrvatsku i Srbiju, *Strani pravni život*, Beograd 3/2015, ss. (237 i dalje) 251-253.

<sup>58</sup> Pejić (bel. 24), s. 36.

<sup>59</sup> O. Protsyk, Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, *East European Politics and Societies*, 2/2005, ss. (135 i dalje) 136-137; Rakić/Budžak (bel. 1), ss. 262-263.

<sup>60</sup> Rakić/Budžak (bel. 1), s. 253.

<sup>61</sup> Simović (bel. 3), s. 340.

sistema ne zavisi samo od zamišljenog ustavnog modela, već njegovo ostvarivanje zavisi i od brojnih drugih elemenata.<sup>62</sup> Drugo, kada se pogleda uporednopravno, na nivou Evrope, pitanja inkompatibiliteta predsednika u ovoj materiji su rešena na različite načine. U tom smislu, sumarno gledano, mogu se primetiti tri grupe zemalja. Prvu grupu sačinjavaju države klasičnog parlamentarnog sistema, zapadne Evrope. U okviru njih je i uloga predsednika tako postavljena, da i pored nepostojanja zabrane kumulacije predsedničke funkcije i članstva u političkoj stranci, sistem tako funkcioniše da pitanje nepristrasnosti ne dolazi na dnevni red. Drugim rečima, zamišljeni ustavni sistem se potpuno otelotvoruje u praksi. U okviru prve grupe, postoje i dve istočnoevropske zemlje, koje u okviru parlamentarnog sistema, ipak, čini se za svaki slučaj, sadrže odredbu o inkompatibilitetu. To su Mađarska i Estonija. Druga grupa su one zemlje koje se bez ikakve sumnje, imajući u vidu naum ustavotvorca, mogu svrstati u zemlje polupredsedničkog sistema. U okviru njih, primećujemo u praksi dva načina primene onoga što je ustavom predviđeno. Prvi, prema kojem se predsednik u skladu sa ustavnim rešenjima ponaša kao delatna politička vlast. Drugi, po kojem se predsednici i pored ustavnih mogućnosti u praksi (samo)ograničavaju, te se na taj način približavaju šefu države u parlamentarnom sistemu vlasti. Treća grupa zemalja je za ovu temu i najinteresantnija. U okviru nje se nalaze države bivše socijalističke ustavnosti. U nekima od njih se u okviru u suštini parlamentarnog sistema ili sistema koji naginje ka polupredsedničkom sistemu, ali to nije, predsednik „snabdeva“ i određenim ovlašćenjima u oblasti egzekutive. Povrh toga, veoma je bitno i da se istovremeno predviđa i njegov neposredan izbor od strane građana. Na taj način, u okviru njih se stvaraju „mešoviti sistemi“, svojevrsne „ustavne mešavine“. One se mogu ispoljiti kao veoma opasne, a naročito imajući u vidu i dostignuti nivo demokratske političke kulture u tim zemljama.

Kao što je navedeno, u klasičnom parlamentarnom režimu predsednik je organ koji je snabdeven u manjem stepenu demokratskim legitimitetom u poređenju sa vladom, jer ga bira parlament, a ne narod,<sup>63</sup> kao nosilac suverenosti. On kao istinska moderatorna vlast u čistom parlamentarnom sistemu vlasti deluje kao što je nekada i monarh u okviru ustavne monarhije. On je moderatorna vlast, ali znatno oslabljena po dva osnova. Prvo, šefovi država se ne biraju neposredno, već u okviru parlamenta. Ipak, da bi im se i u tom slučaju obezbedio kakav takav legitimitet, te da im se položaj ne bi isuviše oslabio, oni se biraju u parlamentu kvalifikovanom većinom ili može da ih bira posebno izborna telo. Drugo, on nije snabdeven značajnim ovlašćenjima i više deluje snagom svog autoriteta. Njihove funkcije su pretežno protokolarnog karaktera, a ustavna uloga zahteva da oni budu opisani „neutralni arbitri“ u odnosima između dve političke funkcije državne vlasti, kao što su to parlament i vlada.<sup>64</sup> Primeri ovakvih država su Nemačka i Italija.

Konkretno, u Nemačkoj, iako ustav nije definisan kao garant nacionalnog jedinstva, praksa pokazuje da nemački predsednik tako zapravo vrši svoju funkciju. U praksi se, a u skladu sa ustavnim rešenjima, nemački predsednik ne bavi kreiranjem politike. Suprotno tome, naglašava se njegova uloga neutralne sile u arbitriranju između različitih političkih snaga.<sup>65</sup> Zanimljivo je da su na funkciju predsednika u ovoj zemlji birani ugledni političari, ali čiji je zenit

<sup>62</sup> D. Boban, Ustavni modeli polupredsedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj, *Anali hrvatskog polipolitološkog društva*, Zagreb 1/2007, ss. (55 i dalje) 78.

<sup>63</sup> Marković (bel. 45), s. 160.

<sup>64</sup> Pejić (bel. 24), ss. 150-151.

<sup>65</sup> T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, Munchen/Berlin 1957, s. 285, navedeno prema Pejić (bel. 24), s. 147, fn. 256. Predsednika Nemačke bira posebna Federalna konvencija, koju sačinjavaju članovi Bundestaga i jednakog broja članova koje biraju skupštine članica federacije, na osnovu proporcionalnog izbornog sistema.

parlamentarnog delovanja prošao. Ipak, oni su svojim autoritetom mogli da posreduju u rešavanju nekih pitanja.<sup>66</sup> Imajući sve to u vidu i bez obzira što se predsednik drži po strani od politike, praksa je pokazala da u javnosti, a zahvaljući njegovom autoritetu, njegova reč ima „iznadpartijsku“ težinu.<sup>67</sup> Slično je i u Italiji, gde predsednik izražava državno jedinstvo. U Italiji su uloga predsednika i njegov ustavni položaj proizvodi posebnih istorijskih okolnosti u izgradnji države i evoluciji tamošnjeg konstitucionalizma.<sup>68</sup> U toj zemlji je izabran takav model prema kojem predsednik zajedno s Ustavnim sudom vrši nadzorna, odnosno kontrolna ovlašćenja, delujući kao „kočničar“ štetnih procesa.<sup>69</sup> U Italiji, a imajući u vidu istorijat političkih kriza u toj zemlji, predsednik simbolizuje kontinuitet i moralnu snagu države u odnosu na zahteve političkih i interesnih grupacija.<sup>70</sup>

Navedeno je da u okviru klasičnog parlamentarnog sistema, imamo i dva interesantna primera u okviru zemalja nekadašnje socijalističke ustavnosti, Mađarske i Estonije. U susednoj Mađarskoj predsednik se bira u parlamentu i ima nadležnosti prilagođene klasičnom parlamentarnom sistemu. Član 9 Ustava predsednika definiše kao šefa države, garanta nacionalnog jedinstva i čuvara demokratskog funkcionisanja državne organizacije, dok član 12 predviđa da predsednik ne može da vrši bilo koju drugu državnu, društvenu, ekonomsku i političku funkciju. U Estoniji, gde se predsednik određuje kao šef države, koji se bira u okviru parlamenta, dužan je da tokom trajanja mandata suspenduje svoje članstvo u političkoj stranci.<sup>71</sup> U ova dva slučaja se, po mom sudu, očitava oprez ustavotvorca. Naime, deluje kako u uslovima još uvek krhkih demokratija postoji bojazan da bi i predsednik u čistom parlamentarnom sistemu mogao da „poželi“ više ovlašćenja, te odredbe o inkompatibilitetu služe da dodatno učvrste zamišljenu ustavnu koncepciju čistog parlamentarizma.

Pitanje o inkompatibilitetu funkcije predsednika sa članstvom u političkoj stranci se čini kao deplasirano u čistim predsedničkim i polupredsedničkim sistemima. Dovoljno je samo pomenuti SAD kao zemlju koja je model predsedničkog sistema vlasti i u kojoj je jasno da je predsednik, kao šef egzekutive, zapravo eksponent političke stranke. On funkciju osvaja na određenom programu, kojeg će najverovatnije i sprovesti tokom trajanja mandata. U ovom sistemu, on je istovremeno i na čelu vlade, odnosno na čelu je čitave izvršne funkcije državne vlasti. Slično je i u Francuskoj, koja je zemlja model polupredsedničkog sistema vlasti. Međutim, interesantno je da je, osim De Gola, na primer, Fransoa Miteran u svojim javnim nastupima znao da ističe da će biti predsednik svih Francuza, a nikako predstavnik jedne partije<sup>72</sup>, iako to nije morao da čini. Međutim, i pored takvih tvrdnji i želja, praksa ga je demantovala, jer mu Ustav nije namenio „raskid“ sa politikom. Stoga, i pored proklamovane želje za nadstranačnošću, on svakako nije želeo da se odrekne svojih ustavnih ovlašćenja i da „kida“ veze sa svojom političkom strankom. Na kraju, tokom svog mandata Miteran je izborom pouzdanih stranačkih ljudi svima stavio jasno

<sup>66</sup> Hartmann/Kempf (bel. 55), s. 41.

<sup>67</sup> *Ibid.*, s. 44.

<sup>68</sup> Grubiša (bel. 49), s. 68.

<sup>69</sup> *Ibid.*, 74.

<sup>70</sup> Npr. predsednik Pertini je doživljavao kao ombudsman nacije, Hartmann/Kempf (bel. 55), ss. 135, 153; Predsednika Italije bira parlament na zajedničkoj sednici dvotrećinskom većinom, uz prisustvo ustavom određenog broja delegata iz svakog regiona.

<sup>71</sup> Čl. 9 i 12 Ustava Mađarske, čl. 77 i 84 Ustava Estonije, <https://www.constituteproject.org/search?lang=en>, očitavanje: 27. 08. 2018.

<sup>72</sup> Hartmann/Kempf (bel. 55), s. 101.

do znanja da će presudno uticati na pravac stranačke politike.<sup>73</sup> Moguće je da su ovakvi stavovi pojedinih francuskih predsednika prosto odraz ukorenjenog, tradicionalnog nepoverenja koje Francuzi tradicionalno imaju prema političkim strankama. Sa ili bez nepoverenja, Ustav Pete Republike, kao i politička praksa, predsednika nisu „izmestili“ izvan politike. Međutim, u Evropi postoje, u okviru polupredsedničkih sistema, i primeri prema kojima se predsednici zapravo drže nadstranački, kao istinski medijatori, iako ne postoji propisani inkompatibilitet. Ovi sistemi se u praksi pretvaraju u parlamentarne, ali usled ukorenjenog shvatanja o ulozi predsednika, norma o inkompatibilnosti nije ni potrebna. To su Austrija i Island.

Dakle, primer o funkcionisanju ustavnih običaja, uprkos ustavnim normama, ali u sasvim pozitivnom smislu je Austrija. U ovoj zemlji, iako se Ustavom uspostavljaju osnovne pretpostavke za postojanje aktivnog šefa države, predsednici su se zadovoljavali obavljanjem isključivo protokolarnih ovlašćenja. Politička praksa pokazuje da je nastala ustavna konvencija prema kojoj se predsednik ne meša u svakodnevni politički život, već je u obavljanju svojih funkcija iznad stranačkih interesa.<sup>74</sup> U austrijskom Ustavu se predsednik ne definiše kao garant jedinstva nacije ili tome slično, ali u austrijskoj političkoj kulturi predsednik se shvata kao garant demokratije, socijalne pravičnosti i čuvar Ustava. On predstavlja i ujedinjuje, kontroliše i daje legitimitet.<sup>75</sup> Građani Austrije od njega očekuju da bude iznad stranačkih interesa, da se bori za pravičnost i zakonitost i da u kriznim situacijama bude odlučan.<sup>76</sup> Na Islandu se predsednik bira neposredno i on ne može da bude član parlamenta, niti može da obavlja plaćenu funkciju za korist bilo koje druge javne vlasti ili privrednog subjekta. Predsednik ove ostrvske države gledajući slovo Ustava raspolaže značajnim ovlašćenjima. Međutim, u praksi ih ne koristi, odnosno aktivan deo egzekutive predstavlja Vlada, dok predsednički izbori imaju izrazito nestranački karakter. Stoga, ovo je lep primer o potrebi uzimanja u obzir i „životnog ustava“.<sup>77</sup> Zaista, fascinantno deluje očito postojanje demokratske političke kulture u ovim zemljama u kojima i pored mogućnosti koje im stoje na raspolaganju predsednici se svesno ograničavaju.

Za ovu temu najinteresantnija je treća grupa zemalja, u koju spadaju nekadašnje zemlje socijalističke ustavnosti iz istočne Evrope. U okviru ove grupe zemalja predviđa se parlamentarni sistem vlasti ili sistem koji je na sredokraći između parlamentarnog i polupredsedničkog,<sup>78</sup> u oba slučaja sa neposrednim izborom predsednika. Videli smo da politička legitimacija neposredno izabranog predsednika snažnije može da utiče na ostvarivanje njegovih ustavnih ovlašćenja. To sve važi, čak i u slučaju da se pretpostave samo tradicionalne nadležnosti šefa države, uz istovremeno predviđanje njegovog neposrednog izbora, jer se opravdano smatra da način izbora i legitimitet koji on pruža neminovno mora da se odrazi na njegovu poziciju prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.<sup>79</sup> U okviru ovih zemalja se dolazi do mešovitih rešenja, kojima se kombinuju elementi različitih ustavnih modela, istovremeno stvarajući jedan „ustavni koktel“. Ponoviću da ovakav ustavni koktel u prisustvu mešovitih, nedoslednih rešenja i potencijalnom nedostatku demokratske političke kulture može postati „eksplozivan“ i time opasan za sistem u celini. Praktično, predsednik sa takvim legitimitetom, u

<sup>73</sup> Simović (bel. 3), s. 104.

<sup>74</sup> *Ibid*, ss. 179, 181.

<sup>75</sup> Hartmann/Kempf (bel. 55), ss. 179, 181.

<sup>76</sup> *Ibid*, s. 181.

<sup>77</sup> Simović (bel. 3), ss. 196-198.

<sup>78</sup> *Ibid*, ss. 246-248.

<sup>79</sup> Pejić (bel. 24), s. 150.

odsustvu još uvek jasnih „pravila igre“ može pribaviti više ovlašćenja, nego što ih po ustavu ima. Toga su svesni i ustavotvorci, koji pokušavaju da pronađu i primene „ustavne formule“ koje će predstavljati „osigurač“ čitavog sistema. Takvo rešenje bi trebalo da predsednike, snabdevene širokim legitimitetom i izraženim političkim potencijalom drži, ipak, u granicama ustava. To sredstvo je predviđanje inkompatibiliteta predsedničke funkcije sa članstvom u političkoj stranci, a države čiji ustavi sadrže ovakvu odredbu su Albanija, Bugarska, Hrvatska, Litvanija, Makedonija i Rumunija.<sup>80</sup>

U svakom slučaju, kao što i svaki „osigurač“ može da zakaže, tako može da se dođe do situacije da se ova norma ne primenjuje u praksi, o čemu svedoči primer Rumunije. Nesporno je da je svrha člana 84 rumunskog Ustava kojim se reguliše pitanja inkompatibiliteta predsedničke funkcije sa članstvom u političkoj stranci omogućavanje nepristrasnosti predsednika.<sup>81</sup> Ipak, rumunska praksa je pokazala da bez obzira na ustavne odredbe, norma ne može da zabrani predsedniku da bude simpatizer „svoje“ političke stranke, odnosno da preko svojih ljudi od poverenja sa njom održava tesne veze, što je potvrdio i Ustavni sud u ovoj zemlji. Takođe, svi uspešni kandidati za predsedničku funkciju su bili podržani od svojih političkih stranaka, a tzv. nezavisni kandidati nikada nisu imali šanse da uspeju na izborima.<sup>82</sup> U rumunskoj teoriji se ovakva zabrana smatra za „mrtvo slovo na papiru.“ Takođe, ističe se i jedna njena nelogičnost. Naime, ukoliko predsednik želi da se kandiduje za još jedan mandat, ukoliko želi politički uspeh, morao bi da bude podržan od strane, logično je, „svoje“ političke stranke. U tom slučaju, postavlja se opravdano pitanje, šta je ostalo od proklamovane neutralnosti?<sup>83</sup> Dakle, „odredba koja traži neutralnost od predsednika koji je donedavno bio visoko pozicionirani funkcioner određene stranke ili njen lider, pokazala se kao loša u praksi, jer teško da se može očekivati nepristrasnost od šefa države, koji raspolaže značajnim ovlašćenjima i ima mogućnost da njihovim korišćenjem bude aktivni sudeonik važnih političkih dešavanja. Na sve to, šef države umesto da ima medijatorsku ulogu i delatnost iznad stranačke politike u cilju integracije različitih mišljenja i stvaranja konsenzusa oko najvažnijih pitanja nacionalne politike u pojedinim periodima je bio više dezintegracioni faktor na stranačkoj i u opšte političkoj sceni nego koheziona snaga“.<sup>84</sup> Valjalo bi da se naglasi i da je položaj rumunskog predsednika, a gledajući celu grupu navedenih zemalja, specifičan. Naime, rumunski ustavni model se u tom dijapazonu približava polupredsedničkom sistemu, dajući predsedniku značajna ovlašćenja<sup>85</sup>. Stoga, u Rumuniji imamo nedoslednost ustavotvorca u suprotnom smeru. On sa jedne strane

<sup>80</sup> V. čl. 95 Ustava Bugarske, čl. 89 Ustava Albanije, čl. 96 Ustava Hrvatske, čl. 83 Ustava Litvanije, čl. 83 Ustava Makedonije, čl. 84 Ustava Rumunije, dostupno na: <https://www.constituteproject.org/search?lang=en>, očitavanje: 27. 08. 2018.

<sup>81</sup> O. Saramet, Head of state in Romania. Designation. Duration of mandate, *Bulletin of the Transilvania of Braşov Series VII: Social Sciences· Law*, 2 /2014, ss. (277 i dalje) 279.

<sup>82</sup> E. S. Tanasescu, The President of Romania or the slippery slope of a political regime, ss. 7-9, dostupno na: [http://cachescan.bcub.ro/Simina\\_Tanasescu/Presidential\\_regime\\_of\\_Ro.pdf](http://cachescan.bcub.ro/Simina_Tanasescu/Presidential_regime_of_Ro.pdf), očitavanje: 28. 08. 2018.

<sup>83</sup> Zanimljiv je i slučaj iz jedne vanevropske zemlje, Južne Koreje. Naime, tamošnji Ustavni sud je u predmetu impičmenta predsednika Roh Moo-Hyuna, a odsustvu zabrane članstva u političkoj stranci, utvrdio da je predsednik i pored članstva dužan da postupa nepristrasno, te da se prilikom vršenja predsedničke funkcije uzdrži od izražavanja te pripadnosti. O tome Jashari/Mucaj (bel. 42), s. 83.

<sup>84</sup> Pojava favorizacije partije kojoj je šef države pripadao a koja je u koaliciji sa strankom kojoj pripada premijer, dovela je do kritika na račun predsednika da se na toj funkciji ne ponaša nepristrasno, kako Ustav to od njega zahteva. To je bila osobina oba predsednička mandata Trajana Baseskua, odnosno jedan od glavnih zamerki upućenih mu od političkih protivnika. O tome Rapajić (bel. 20), ss. 524-525.

<sup>85</sup> Simović (bel. 3), ss. 246-248.

predsedniku dodeljuje politička, izvršna ovlašćenja, dok sa druge strane želi da „poništi“ njegovu vezu sa politikom. U svakom slučaju, ovo je jedan primer koji pokazuje da ustavotvorčeva nedoslednost u sebi nosi brojne potencijalne opasnosti. Pored potencijalne opasnosti da se i one ne ostvaruju, deluje mi da ovakve norme o inkompatibilitetu u svakom slučaju mogu biti korisne za stabilizaciju sistema, jer one definitivno „cementiraju“ zamišljenu poziciju predsednika. Sada je samo pitanje, da li i kako ovakve norme mogu biti korisne i za ustavni poredak u Srbiji?

## 6. Predlozi rešenja za Srbiju

Jasno je da se radi o pitanju, koje na, prvi pogled, deluje kao rutinsko, a u suštini je veoma slojevito. Zaista, ukoliko se bolje pogleda, univerzalnog odgovora nema, već samo preferencija ustavotvorca, jer se u njenim okvirima uvek nalazi rešenje. Čini mi se da je upravo u zamišljenoj doslednosti i određenosti ustavotvorca i srž problema, kao i rešenja, jer on mora da ispuni oba uslova. Drugim rečima, neophodno je da se odredi tačno mesto predsednika u ustavnom sistemu. Pogotovo u zemljama sa još uvek krhkom demokratijom neophodno je da postoje čista, jasna rešenja. Imajući to u vidu, deluje mi da postoje tri moguća puta za Srbiju, kako bi se ovaj problem prevladao.

Prvi je taj da se položaj predsednika upodobi u potpunosti položaju šefa države u parlamentarnom sistemu vlasti, odnosno da uz uska ovlašćenja ide i izbor u parlamentu. Očigledna je namera srpskog ustavotvorca od 2006. da oslabi instituciju predsednika Republike. Međutim, uprkos tome, zadržan je neposredan izbor predsednika.<sup>86</sup> Prema zamisli ustavotvorca, predsednik ima funkciju balansera u funkcionisanju sistema vlasti, odnosno da kao neparlamentarna egzekutiva bude faktor ravnoteže između druga dva centralna organa vlasti s neposrednim izbornim legitimitetom.<sup>87</sup> Zamisao je izvorno dobra, ali se ne kaže uzaludno da je put u pakao popločan dobrim namerama. Ovakva zamisao, kako smo videli, se ne ostvaruje u praksi. Za Srbiju se mora postaviti pitanje, da li je zaista za manje više „uslovljena“ ovlašćenja, koja Ustav propisuje predsedniku Republike, potreban neposredan izbor?<sup>88</sup> Uopšteno gledano, na primer, Arent Lajphart pledira za čista rešenja. Dakle, ukoliko se želi čist parlamentarni sistem, onda je neophodno da šef države ne bude neposredno biran, jer će u suprotnom biti u iskušenju da poseže za ovlašćenjima koja mu ne pripadaju.<sup>89</sup> Opet, jasan odgovor nije lako dati, jer se tvrdi da je slab predsednik, podređen parlamentu, sa radikalno ograničenim autoritetom, koncept koji se čini suprotan našoj ustavnoj tradiciji, komparativnom iskustvu sličnih zemalja i aktuelnim političkim okolnostima u Srbiji.<sup>90</sup> Onda, u tom slučaju, ukoliko odustanemo od Lajphartovog „jasnog“, „čistog“ koncepta, te ne uvedemo posredan izbor predsednika i na taj način ga potpuno „oslabimo“, ostaju nam još dve mogućnosti.

Prema prvoj, moglo bi da se krene i suprotnim smerom, pa da se predsednik dodatno ustavno ojača. Valjalo bi da se konstatuje da u Srbiji šef države po samom Ustavu poseduje nekakvu pretpostavku da i on vrši efektivnu vlast. Ta pretpostavka su neposredni izbori. Opet, u ustavnim

<sup>86</sup> *Ibid*, s. 315.

<sup>87</sup> Rakić/Budžak (bel. 1), s. 255.

<sup>88</sup> Đorđević (bel. 2), s. 238.

<sup>89</sup> Lijphart (bel. 23), s. 104.

<sup>90</sup> O. Vučić, Position and Functions of State Sovereign (Head of State), *Facta Universitatis*, Niš 1/2004, ss. (41 i dalje) 44.

normama ona nema svoju dalju razradu i potvrdu preko konkretnih nadležnosti. Na taj način organ najvišeg narodnog legitimiteta je zapravo u poziciji simbola države sa sasvim skromnim pravom da meritorno odlučuje u poslovima izvršne vlasti. Osim nekoliko izuzetaka, on takvih ovlašćenja i nema.<sup>91</sup> Smatra se da prema tome, mitrovdanski ustavotvorac, u osnovi, nije otklonio greške koje su postojale u Ustavu od 1990. godine, kad je u pitanju institucija šefa države tako da je on i pored neposrednog legitimiteta ostao uskraćen za mnogobrojna ovlašćenja.<sup>92</sup> Postoje shvatanja prema kojima je takvo rešenje nezadovoljavajuće, te se predlaže da se upodobi način izbora predsednika Republike sa njegovim ovlašćenjima.<sup>93</sup> Svakako, ovakvo rešenje je legitimno i ono bi Srbiju polako vodilo ka polupredsedničkom sistemu vlasti. Ipak, mišljenja sam da bi ovakva rešenja dovela do opasnosti da se i formalno vlast koncentriše u rukama jednog čoveka, a naročito s obzirom na liderske tendencije u našem političkom životu.

Prema drugom mogućem rešenju, videli smo da politička moć svakako ne dolazi iz neposrednih izbora,<sup>94</sup> jer bilo u parlamentarnom, bilo u predsedničkom sistemu izvor i nosilac izvršne vlasti su opšti izbori i politička stranka.<sup>95</sup> Sledstveno tome, neophodno je ustavnopravno „pokidati“ veze između neposredno izabranog predsednika i političke stranke. Lišen stranačke moći šef države bi se morao kretati unutar ustavnih ovlašćenja, jer mu za efektivnu vlast fali stranački mehanizam. Takav šef države predstavljao bi državu i sve njene građane i bivao još boljim posmatračem i kontrolorom vladinog delovanja o čemu bi iznosio svoj kritički sud čitavoj javnosti.<sup>96</sup> Svakako, svestan sam da uvek postoji mogućnost, kao u Rumuniji, da predsednik faktički održi veze sa „svojom“ političkom strankom. Uprkos tome, deluje mi da ustavotvorci iz nabrojanih zemalja nisu ovu normu predvideli da bi im služila kao „ustavni dekor“, već da im bude od koristi. Bez obzira na opasnost da se ponekad i ponegde i ne ostvaruje, čini mi se da bi ona donela dvostruku dobit. Prvi benefit bi se ogledao u tome što bi predsednik konačno bio uveden u ustavne okvire. Drugo, takva norma bi definitivno stavila tačku na polemike o tome da li ili ne bi predsednik Republike trebalo da bude član ili vođa političke stranke. Na kraju, u svakom slučaju, takvo bi rešenje, siguran sam, bilo bolje od postojećeg. Sadašnju ustavnu ulogu predsednika to ne bi pokvarilo, već bi je u potpunosti razjasnilo.

*Incompatibility of the presidential function with membership and leadership in political parties -  
the Serbian case  
Summary*

*The aim of this paper is to examine whether membership in a political party is incompatible with the function of the president of the state. The issue is especially important in context of the previous experience in Serbia. This question gains special importance because the Serbian constitution, as well as the constitutions in comparative law, determine the head of state as the guarantee of the national unity. Consequently the question emerges if the president, who is at the same time a member of the party, can properly fulfill this function? In order to examine all these dilemmas, the term and the legal nature of political parties are examined, as well as the notion*

<sup>91</sup> Orlović (bel. 6), ss. 1209-1210.

<sup>92</sup> Rakić/Budžak (bel. 1), ss. 262-263.

<sup>93</sup> Denović (bel. 57), ss. 251-253

<sup>94</sup> Đorđević (bel. 2), s. 238.

<sup>95</sup> Marković (bel. 45), s. 242.

<sup>96</sup> Orlović (bel. 6), s. 1210.



*of imaginary national unity, which the president is supposed to present. All the theoretical findings are put in comparison with the Serbian law and practice, as well as European. Finally, at the very end, based on previous conclusions, recommendations of possible new solutions in Serbia are presented.*

*Key words: president of the state, incompatibility, political party, national unity, Serbia, comparative*