

OLIVER NIKOLIĆ

## PRESEDNIK REPUBLIKE U PARLAMENTARNOM REŽIMU

### U V O D

Načelo podele vlasti je omogućilo kao organizaciono načelo za obrazovanje kako parlamentarnog, tako i predsedničkog sistema, ali i različitih njihovih oblika. Strukturu svakog parlamentarnog sistema čine dve ključne poluge, i to parlament i egzekutiva, odnosno zakonodavna i izvršna vlast. U sadašnjim parlamentarnim sistemima izvršna funkcija se sprovodi preko bicefalne egzekutive, odnosno putem šefa države i vlade. Odnos ova dva organa izvršne vlasti se znatno razlikuje od države do države, bilo u korist jednog ili drugog organa. Šef države, koji predstavlja i oličava državu, kako u zemlji tako i u inostranstvu, može da bude monarh ili predsednik, u zavisnosti od državnog oblika. "Jedan šef države koji je došao na vlast nasleđivanjem, ne može polagati pravo na iste nadležnosti kao jedan predsednik izabran na direktan ili posredan način od strane biračkog tela... tako da status šefa države nije uporediv u ova dva sistema."<sup>1</sup>

Položaj i ovlašćenja predsednika republike čine da on predstavlja važnu instituciju u svakom političkom režimu i ustavnom sistemu. "Njegov položaj i uloga, ovlašćenja i odnosi s drugim organima vlasti, daju određeni pečat političkom

---

Doc. dr Oliver Nikolić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>1</sup> Francis Delpérée, La responsabilité du chef de l'État, u časopisu *Revue française de droit constitutionnel*, br. 49 iz 2002, str. 33.

sistemu. Pored ustavnih određenja, na njegov stvarni status u političkom sistemu veoma veliki uticaj imaju lični autoritet i prestiž ličnosti koja vrši funkciju šefa države, a zatim i sklop stranačkih odnosa u zemlji.”<sup>2</sup>

#### PREDSEDNIK REPUBLIKE U FRANCUSKOJ

*Istorijske napomene.* – Izvršna vlast u Fransuskoj se sastoji od Predsednika Republike koji predstavlja šefa države sa jedne strane i sa druge strane od Vlade, kojom rukovodi Predsednik vlade (Premier ministre). Ustavom od 1958. godine, kada je stvorena Peta Republike, uspostavljen je novi koncept uloge Predsednika Republike kojim mu je data mnogo veća vlast, nego što je posedovao u periodu Treće i Četvrte Republike. Ovaj novi koncept vlasti Predsednika Republike se ogleda u znatnom proširenju njegovih nadležnosti, načinu njegovog izbora i samom položaju koji ima u odnosu na druge institucije Pete Republike. “Šef države preuzima regulatorni i zaštitnicki zadatak u institucionalnim radnjama, dok Vlada osigurava kreativnu i domaćinsku ulogu.”<sup>3</sup> Ovakva uloga Predsednika Republike, institucionalizovana Ustavom od 1958. godine, ima svoje korene u političkoj i institucionalnopravnoj kritici francuskog parlamentarizma Šarla de Gola (Charles de Gaulle). U svom čuvenom govoru u Bajeu (Bayeux), juna 1946. godine, de Gol je izneo svoje mišljenje o Predsedničkoj funkciji, kao i celokupnom ustrojstvu vlasti. Šef države kao predstavnik državnog kontinuiteta “mora da raspoláže svim onim pravima odlučivanja koja mu omogućavaju da bude nacionalni arbitar... on mora da osigura, izvan i iznad igre političkih stranaka, redovno obavljanje funkcija svih državnih vlasti kao i uprkos svim političkim različitostima, osnovne trajne državne interese.. a da bi mogao da osigura nacionalnu nezavisnost, teritorijalnu celovitost i državnu postojanost, u slučaju državne opasnosti, on mora da bude iznad vlade koja je rezultat odnosa stranaka u parlamentu, da ima pravo imenovanja Predsednika vlade i ministara kao i pravo njihovog razrešenja, da ima pravo sazivanja i predsedavanja sednicama vlade, kao i da donosi uredbe, ali vlada ostaje odgovorna parlamentu što ima za posledicu uvođenje racionalnog parlamentarizma.”<sup>4</sup> Racionalni parlamentarizam se zasniva na redefinisaju poddele vlasti, pri čemu se insistira na takvoj podeli koja osigurava stabilnost

<sup>2</sup> Pavle Nikolić, Ustavno pravo, Prosveta, Beograd 1995–1996, str. 289.

<sup>3</sup> Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1993, str. 591.

<sup>4</sup> Yves Guchet, Jean Catsiapis, Documents politiques et constitutionnels, govor Šarl de Gola u Bajeu 16. juna 1946. godine, Ellipses, Pariz, 1994, str. 108–110.

vlasti i institucija, a Predsednik Republike predstavlja kamen temeljac svih institucija u državi.<sup>5</sup> Inače položaj Predsednika Republike je hteo da osnaži i uveća, ustavnim reformama iz 2008. godine, tadašnji Predsednik Nikola Sarkozy (Nicolas Sarkozy), ali bez većih uspeha.<sup>6</sup>

Položaj Predsednika Republike u Francuskoj je jedinstven i to se ispoljava u nekoliko aspekata. Predsednička funkcija je dvostruka; prvo postoji institucionalna funkcija o čemu govori i koju je u suštini trasirao član 5. Ustava. Ta funkcija se sastoji od tri aspekta i to: čuvara Ustava, garanta nacionalne nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i poštovanja međunarodnih sporazuma i konačno, arbitra pravnog funkcionisanja javnih vlasti, kao i održavanja državnog kontinuiteta. Drugo, tu je i politička funkcija koju ni jedan ustavni ili zakonski tekst eksplicitno ne propisuju, ali na njeno postojanje utiču način na koji je Predsednik Republike izabran, kao i njegov društveni položaj uopšte.

*Izbor Predsednika Republike.* – Predsednik se bira na opštim izborima, apsolutnom većinom glasova, a ukoliko nema takve većine, u drugi krug idu dva kandidata sa najvećim brojem glasova. U drugom krugu, koji se održava četrnaest dana nakon prvog glasanja, pobeđuje onaj kandidat koji dobije više glasova. Predsednički mandat traje pet godina i niko ne može biti izabran za Predsednika Republike više od dva puta<sup>7</sup>. Još od 1873. godine u Francuskoj dužina Predsedničkog mandata je bila ograničena na sedam godina ali je skraćena na pet godina tek<sup>8</sup> 24. septembra 2004. godine na referendumu.

*Položaj i odgovornost Predsednika Republike.* – Ukoliko iz bilo kojih razloga (bolest, nesreća) Predsednik Republike ne može da obavlja svoju funkciju, a to konstatuje Ustavni savet, sve funkcije Predsednika Republike vršiće Predsednik Senata, a kada Ustavni savet definitivno konstatuje sprečenost za obavljanje funkcije Predsednika Republike, Predsednički izbori se moraju održati, najranije za 20. a najkasnije za 35. dana.

---

<sup>5</sup> O ovoj viziji racionalnog parlamentarizma u Francuskoj, videti više u govoru Mišel Debrea (Michel Debré) održanim pred Državnim savetom (Conseil d'Etat) 27. avgusta 1958. godine.

<sup>6</sup> Videti više, Richard Ghevontian, La révision de la Constitution et le Président de la République: l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu, u časopisu Revue française de droit constitutionnel, br. 70. iz 2009, str. 119–133.

<sup>7</sup> Do ustavne reforme 2008. godine (Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23. juillet 2008), broj mandata nije bio ograničen. Inače ova ustavna reforma je izvršena na osnovu izveštaja koji je sačinio tzv. "Odbor Balladur", tj. Odbor za raspravu i predloge o modernizaciji i konsolidaciji institucija Pete Republike na čijem je čelu bio bivši prvi ministar Eduar Baladir (Edouard Balladur).

<sup>8</sup> I ranije su postojale namere da se skрати mandat Predsednika, između ostalih reforma Žorža Pompidua (Georges Pompidou) iz 1973. godine.

U sistemu bicefalne egzekutive, položaj predsednika republike može uveliko da se promeni, kada parlamentarna većina koja bira vladu, zastupa suprotstavljenu političku ideologiju, što dovodi do kohabitacije ova dva izvršna organa.<sup>9</sup> U Francuskoj period prve kohabitacije je bio od 1986. do 1988. godine, nakon čega su sledile još dve kohabitacije (1993–1995. i 1997–2002).

Tokom svog mandata Predsednik “ne može da obavlja nikakve javne ili privatne aktivnosti a očekuje se i da napusti svoje izborne mandate”.<sup>10</sup>

Po Ustavu, Predsednik Republike ne odgovara za akte koje je učinio vršenjem svoje funkcije.<sup>11</sup> Predsednik odgovara samo u slučaju veleizdaje (ovaj pojam nije detaljnije objašnjen i oko njega se vodi stalna rasprava<sup>12</sup>) i u tom slučaju je nadležan Visoki sud pravde. Od 1999. godine Predsednik može da odgovara pred Međunarodnim krivičnim sudom zbog zločina protiv čovečnosti.

Inače nakon završetka mandata, predsednici Republike postaju trajno članovi, po pravu, Ustavnog saveta i ako učestvuju u njegovom radu primaju redovnu platu sudija. Pored toga, bivši Predsednici primaju novčanu pomoć do odlaska u penziju, a kasnije redovnu Predsedničku penziju. Imaju pravo na fizičko obezbeđenje, kancelariju, sekretaricu, automobil, kao i mnoge protokolarne i druge povlastice.

*Nadležnost Predsednika Republike.* – Predsednik Republike je potpuno slobodan u izboru predsednika Vlade i za razliku od ranijih perioda, ne mora da obavlja bilo kakve konsultacije po tom pitanju u Parlamentu. Ukoliko Predsednik Republike želi da smeni predsednika Vlade, (obzirom da ne poseduje legitimno takvo ovlašćenje, već isključivo u tome zavisi od volje Nacionalne skupštine), može jednostavno da odbija da potpisuje akte Vlade, i time parališući rad Vlade, primora predsednika Vlade da podnese ostavku. Na predlog predsednika Vlade Predsednik Republike imenuje članove Vlade a ako je potrebno iste razrešava dužnosti.

U zakonodavnom postupku, između ostalog, Predsednik Republike proglašava zakone u roku od petnaest dana od dana njihovog usvajanja u Parlamentu. Predsedniku je data mogućnost da traži od Parlamenta ponovnu raspravu bilo

<sup>9</sup> Videti više, Marie-Claire Ponthoreau, *Le Président de la République – Une fonction à la croisée des chemins*, u časopisu *Pouvoirs*, br. 99. iz 2001, str. 33–49.

<sup>10</sup> Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J, Paris, 2002, str. 451.

<sup>11</sup> O ovom pitanju više videti, Louis Favoreu, *De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République*, u časopisu *Revue française de droit constitutionnel*, br. 49 iz 2002, str. 9.

<sup>12</sup> Jedini Predsednik koji je osuđen za veleizdaju je bio maršal Filip Peten (Philippe Pétain). Još jedan šef države u Francuskoj je prvo osuđen a kasnije i pogubljen i to je bio kralj Luj XVI.

celog zakona, bilo samo nekih njegovih članova. Vlada ili oba doma Parlamenta (Assemblée nationale i Sénat) zajedno, mogu da predlože Predsedniku Republike da iznese na referendum bilo koji predlog zakona koji se bavi organizacijom vlasti, reformom koja se odnosi na ekonomsku, socijalnu ili ekološku politiku, ili ratifikaciju ugovora, koji iako nije suprotan Ustavu, može da utiče na funkcionisanje institucija države. Predsednik Republike stavlja na referendum i predlog zakona koji je raspravljan u oba doma Parlamenta u zakonskom roku. Predlog zakona koji je prihvaćen na referendumu, Predsednik Republike proglašava u roku od petnaest dana od dana kada su saopšteni konačni rezultati. U nadležnosti Predsednika Republike spada i mogućnost raspuštanja Nacionalne skupštine ali tek nakon konsultacije sa predsednikom Vlade i predsednicima oba doma Parlamenta.

Predsednik Republike komunicira sa domovima Parlamenta putem poruka koje se čitaju na sednicama i o kojima nema mogućnosti vođenja debate, a ukoliko želi može i lično da se obrati na zajedničkoj sednici oba doma.

Pored toga što predsedava savetom ministara, Predsednik Republike i potpisuje ukaze i dekrete koje je razmatrala Vlada. On još imenuje civilne i vojne službenike, državne savetnike, glavne savetnike Računskog suda, prefekte, rektore, kao i druge državne činovnike, akredituje ambasadore i specijalne izaslanike u strane države i prima akreditivna pisma stranih diplomatskih predstavnika.

Predsednik Republike nije samo na čelu vojske, već i predsedava visokim savetima i odborima državne odbrane. U vreme kada su institucije Republike, nacionalna nezavisnost, teritorijalni integritet i izvršenje međunarodnih sporazuma ozbiljno ugroženi, a javna vlast i ustavni poredak narušeni, Predsednik Republike nakon konsultacije sa predsednikom Vlade, predsednicima oba doma Parlamenta i Ustavnim savetom, preduzima sve neophodne mere koje zahteva nastala situacija.

Predsednik Republike pregovara i ratifikuje međunarodne ugovore, a obaveštavan je o svim pregovorima za zaključenje međunarodnih sporazuma koji ne podležu ratifikaciji. Između ostalog, ukoliko Predsednik Republike smatra da neka međunarodna obaveza sadrži odredbu suprotnu Ustavu, a Ustavni savet to i utvrdi, ovlašćenje za ratifikovanje, odnosno potvrdu može biti dato samo posle izmene Ustava (ne može se delimično odobriti odnosno ratifikovati jer se međunarodni ugovor odnosno sporazum smatra jednom celinom). Predsednik Republike je garant nezavisnosti sudske vlasti i imenuje dvojicu sudija Kasacionog suda i tri od devet članova Ustavnog saveta, kao i njegovog predsednika. On predsedava sednicama Visokog saveta sudstva. Predsednik ima pravo pomilovanja, a da bi taj akt imao pravnu važnost potrebno je da je premapotpisan od strane predsednika

Vlade i Čuvara pečata (Garde des Sceaux)<sup>13</sup>, što po pravilu, oni nikada ne odbijaju da potpišu.

#### PREDSEDNIK REPUBLIKE U SRBIJI

*Istorijske napomene.* – U većem delu svoje istorije Srbija je kao šefa države imala monarha i tek je 2006. godine kada je Crna Gora napustila državnu zajednicu i Srbija se osamostalila, dobila predsednika Republike.<sup>14</sup> Današnji položaj predsednika Srbije je regulisan Ustavom od 2006. godine, Zakonom o izboru predsednika Republike iz 2007. godine i Zakonom o predsedniku Republike iz 2007. godine. Položaj predsednika Republike u sistemu bicefalne egzekutive, kakav je zastupljen u Srbiji, nije mnogo promenjen u odnosu na Ustav od 1990. godine, kada je Srbija bila deo federacije. Jasno je da se nadležnost šefa države proširila u oblasti spoljnih poslova, proširena mu je izborna funkcija koja se odnosi na izbor sudija Ustavnog suda, promenjene su mu nadležnosti u vojnoj i bezbedonosnoj oblasti, tako da sada postavlja, unapređuje i razrešava oficire, dato mu je pravo da raspisuje izbore za narodne poslanike, ali je uvedena mogućnost i njegovog opoziva od strane narodnih poslanika.

*Izbor predsednika Republike.* – Predsednik Republike se bira na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Za predsednika Republike je izabran onaj kandidat koji dobije većinu glasova birača koji su glasali. Ako se ta većina ne postigne, Zakon predviđa drugi krug glasanja, koje se organizuje u roku od 15 dana od dana prvog glasanja. U drugom krugu glasanja učestvuju dva kandidata koja su dobila najviše glasova u prvom izbornom krugu. Za predsednika Republike izabran je kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača. Inače izbore za predsednika Republike raspisuje predsednik Narodne skupštine 90 dana pre isteka mandata dotadašnjeg predsednika Republike, tako da se izbori okončaju u narednih 60 dana. predsednika Republike biraju građani koji su punoletni, poslovno sposobni i imaju državljanstvo Republike Srbije, na osnovu opšteg i jednakog izbornog prava. Isti uslovi se moraju ispuniti za kandidaturu na mesto predsednika Republike. Kandidate za predsednika mogu predložiti grupa građana, politička stranka ili koalicija političkih stranaka u roku i proceduri propisanoj Zakonom. Mandat predsednika Republike traje pet godina, a isto lice ne može da bude birano više od dva puta na tu funkciju. Danom polaganja zakletve pred poslanicima Narodne skupštine počinje da teče mandat predsednika Republike.

<sup>13</sup> Čuvar pečata je titula koju nosi ministar pravde još od 1848. godine.

<sup>14</sup> Ne treba zaboraviti da je od 1945. pa do 2006. godine Srbija uvek bila federalna jedinica.

*Položaj i odgovornost predsednika Republike.* – U parlamentarnim sistemima sa bicefalnom egzekutivom, položaj predsednika Srbije, spada među srednja rešenja. Ne možemo govoriti ni o premoći predsednika nad Vladom, ali daleko je od situacije gde je predsednik Republike samo ceremonijalna funkcija bez ikakvih nadležnosti u državi. Shodno tome, teško možemo da govorimo o postojanju istinske kohabitacije<sup>15</sup>, koja je ipak karakterističnija za izrazitije polupredsedničke sisteme, kao npr. Francuska.

Mandat predsednika Republike prestaje istekom vremena na koji je biran, podnošenjem ostavke ili njegovim razrešenjem. Postupak za razrešenje predsednika Republike zbog povrede Ustava, pre isteka mandata za koji je biran, može da predloži jedna trećina narodnih poslanika. Izglasavanjem od strane većine poslanika, postupak započinje i u roku od 45 dana Ustavni sud je dužan da se izjasni o tome da li je predsednik Republike povredio Ustav. Ako Ustavni sud smatra da je došlo do povrede Ustava, a dve trećine poslanika to izglasa, dolazi do razrešenja predsednika Republike. Ako je predsednik Republike podneo ostavku, ili je razrešen po navedenoj proceduri ili je sprečen da obavlja svoju funkciju, njega zamenjuje predsednik Narodne skupštine<sup>16</sup> ali najduže tri meseca.

Imunitet koji poseduje predsednik države je isti kao kod narodnih poslanika i o njemu odlučuje Narodna skupština većinom svih poslanika. Tokom obavljanja svoje funkcije, predsednik Republike ne može da obavlja ni jednu drugu javnu ili profesionalnu funkciju i dužan je da se u svemu povinuje propisima kojima se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija. Ako pogledamo period od početka devedeseth godina, odnosno od ponovnog uvođenja višestranačkog sistema u Srbiju, samo se jedan predsednik Republike nije oglušio o ovu ustavnu odredbu o nespojivosti funkcija.<sup>17</sup> Zanimljivo je da Ustavni sud Srbije nije reagovao povodom ovakvog kršenja Ustava i Zakona, iako je imao više inicijativa za pokretanje postupka po ovom pitanju.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Kohabitacija je u demokratskoj Srbiji bila u periodu 2000. do 2002. i 2004. do 2006.

<sup>16</sup> U periodu od 1997. pa do 2012. godine čak šest predsednika Narodne skupštine je privremeno obavljalo funkciju predsednika države. Doduše Nataša Mičić kao predsednik Narodne skupštine je obavljala funkciju vršioca dužnosti predsednika Republike od 29. 12. 2002. do 04. 02. 2004. godine.

<sup>17</sup> Samo je predsednik Tomislav Nikolić, izabran 2012. godine, odmah po stupanju na dužnost predsednika, podneo ostavku na mesto predsednika Srpske napredne stranke, dok je predsednik Slobodan Milošević u vreme svoje vlasti, navodno, "zamrzo" funkciju predsednika Socijalističke partije Srbije, a predsednik Boris Tadić u vreme oba svoja mandata nastavio da vodi Demokratsku stranku i pojavljivao se kao nosilac liste na parlamentarnim izborima. Predsednik Milan Milutinović nije imao u vreme svog mandata neku stranačku funkciju.

<sup>18</sup> Postaje simptomatično da Ustavni sud Srbije reaguje i odlučuje o nekoj stvari kada ona prestaje da bude politički aktuelna. U vezi sa tim Ustavni sud je na sednici održanoj 19. juna 2012. godine doneo odluku u kojoj je ustanovio da neke odredbe Odluke o Nacionalnom savetu za infrastrukturu Republike Srbije iz 2008. godine nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom. U ovoj odluci

Nakon isteka mandata, predsednik Republike, pored prava na počasni naziv "bivši predsednik Republike", ima i pravo na platu u iznosu plate predsednika Republike, dok se ne zaposli ili ne ispuni uslove za penziju, ali najviše šest meseci od dana kada mu je prestao mandat. Predsednik Republike ima pravo na policijsko i vojno obezbeđenje, godinu dana po prestanku mandata. Bivšem predsedniku pripada pravo na kancelarijski prostor, savetnika, sekretara, službeni automobil i vozača na onoliko vreme koliko je trajao njegov mandat, kao i još neke protokolarnе i tehničke povlastice. Ako su poslanici Narodne skupštine razrešili funkcije pre isteka mandata, bivši predsednik nema pravo na gore navedene povlastice.

*Nadležnost predsednika Republike.* – Katalog nadležnosti predsednika Republike je utvrđen Ustavom i Zakonom o predsedniku Republike. Predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije i predstavlja državu u zemlji i inostranstvu.

Nadležnost kojom predsednik Republike, nakon što sasluša mišljenja predstavnika izabranih izbornih lista, predlaže, u pisanom obliku, Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade, jasnija je izneta u Zakonu o predsedniku Republike, nego u samom Ustavu. Zakonska formulacija insistira da predsednik Republike predlaže mandatara za novu Vladu kad god se bira nova Vlada, i to onog kandidata koji može da obezbedi izbor Vlade. Time se onemogućava eventualna namera predsednika Republike da zbog neizbora Vlade u predviđenom roku pro-uzrokuje održavanje novih parlamentarnih izbora.

U okviru zakonodavne procedure, predsednik Republike donosi ukaz o proglašenju zakona u roku od 15 dana od izglasavanja zakona, odnosno ukoliko je zakon donet po hitnom postupku u roku od sedam dana. Ukoliko predsednik Republike smatra da je doneti zakon protivustavan ili je u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava ili da pri donošenju zakona nije poštovana procedura koja je propisana za donošenje zakona ili da zakon ne uređuje neku oblast na odgovarajući način, on ga može vratiti, uz pismeno obrazloženje, Narodnoj skupštini na ponovno odlu-

---

ci Vlade tadašnji predsednik Republike Boris Tadić je imenovan za predsednika Nacionalnog saveta za infrastrukturu. Četiri godine kasnije, kada predsednik Republike nije bio više Boris Tadić, Ustavni sud "smatra da samo imenovanje predsednika Republike u telo Republike Srbije, koje obavlja poslove koji se računaju izvršnoj funkciji, ali se načelno nalaze izvan ustavnih kompetencija predsednika Republike, može da vodi ne samo neprihvatljivom preplitanju funkcija nego i stvaranju konfliktnih odnosa u samom vrhu izvršne vlasti, ali i do poremećaja u potencijalnim odnosima sa drugim državnim organima, pa i sa centralnom predstavničkom institucijom u Republici Srbiji". Ako gledamo tajming donošenja odluka Ustavnog suda, ne bi trebalo da nas začudi da se donese još neka odluka o neustavnosti ili nezakovitosti nekog akta ili postupanja institucije iz nekog prošlog skupštinskog saziva.



čivanje. Bez obzira na predsednikovo mišljenje, ukoliko su se o zakonu građani izjasnili na referendumu pre njegovog donošenja ili je doneti zakon potvrđen na referendumu, takav zakon ne može biti vraćen Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje. Ako poslanici ponovo izglasaju zakon koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, predsednik Republike je dužan da proglasi takav zakon, a ukoliko on to ne učini u predviđenom roku, ukaz o proglašenju donosi predsednik Narodne skupštine.

U okviru spoljno-političke aktivnosti, predsednik svojim ukazom, na predlog Vlade, postavlja i opoziva ambasadore Republike Srbije i prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika.

Predsednik Republike predlaže Narodnoj skupštini nosioce funkcija, pre svega kandidate za sudije Ustavnog suda. Predsednik dostavlja Narodnoj skupštini, u pisanom obliku i sa obrazloženjem, listu od deset kandidata za izbor sudija Ustavnog suda, sa koje poslanici biraju pet sudija. Narodna skupština dostavlja listu od deset kandidata za izbor sudija Ustavnog suda, sa koje predsednik Republike imenuje pet sudija. Sa svake od predloženih lista kandidata jedan od izabranih kandidata mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina. Takođe predsednik Republike svojom odlukom imenuje generalnog sekretara, šefa Kabineta, savetnike i druge funkcionere u Generalnom sekretarijatu predsednika Republike.

U okviru odnosa predsednika Republike sa Narodnom skupštinom, pre svega, spada mogućnost da na obrazloženi predlog Vlade raspusti Skupštinu. Ako ne raspusti Narodnu skupštinu predsednik je dužan da obavesti Vladu i građanstvo o razlozima zbog čega nije prihvatio Vladin predlog. U slučajevima kada je Narodna skupština počela sa raspravom i izglasavanjem nepoverenja Vladi, ako nije prihvatila Vladin odgovor na interpelaciju ili ako je sama Vlada podnela predlog da se glasa o poverenju Vladi, predsednik Republike neće ni razmatrati Vladin predlog o raspuštanju Skupštine. U vreme trajanja ratnog ili vanrednog stanja Narodna skupština se ne može raspustiti. Predsednik je dužan da raspusti Skupštinu, ako ona u roku od 90 dana od dana konstituisanja ne izabere Vladu ili ako ne izabere Vladu u roku od 30 dana, od dana prestanka mandata staroj Vladi. Predsednik ukazom raspušta Narodnu skupštinu i odlukom raspisuje izbore za narodne poslanike. Ukoliko dobije poziv od predsednika Narodne skupštine, predsednik Republike se može obratiti narodnim poslanicima.

Po novom Ustavu, ako Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju ratnog ili vanrednog stanja i akt o ograničenju ustavnih sloboda i prava van ustavnih okvira, donose zajedničkim potpisom predsednici Republike, Skupštine i Vlade. Predsednik Republike se nalazi na čelu Vojske, odnosno, u skladu sa zakonom njome komanduje, a postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije.

Pravni akti koje predsednik Republike može da donese su ukazi, odluke, pravila, naredbe i naređenja. U nadležnost šefa države spada i davanje pomilovanja, priznanja i odlikovanja, vrši i druge poslove određene Ustavom i Zakonom.

#### SAVEZNI PREDSEDNIK U NEMAČKOJ

*Istorijske napomene.* – Šef države Savezne Republike Nemačke je Savezni predsednik (Bundespräsident). Položaj Saveznog predsednika je donošenjem Osnovnog zakona 1949. godine znatno promenjen u odnosu na period važenja Vajmarskog ustava, pre svega iz razloga da se preduprede stravične posledice koje su se desile dolaskom na vlast Adolfa Hitlera i njegove Nacionalsocijalističke partije. Poznato je da, u vreme pre Drugog svetskog rata, Predsednik Rajha (Reichspräsident) je imao neuporedivo više nadležnosti u odnosu na položaj sadašnjeg Saveznog predsednika. Predsednik Rajha je imao izuzetno jaku političku moć, a posedovao je nadležnosti u imenovanju i razrešenju vlade, raspuštanju Rajhstaga, pravo na sudelovanje u zakonodavstvu i pravo da pribegne upotrebi vojne sile, kao i da privremeno suspenduje vršenje određenih osnovnih prava.<sup>19</sup> Smrću drugog Predsednika Rajha Hindenburga i dolaskom Hitlera na čelo države kao Vođe i kancelara Rajha (Führer und Reichskanzler), Vajmarski ustav nije zvanično prestao da važi ali brojnim zakonskim promenama, u potpunosti je uspostavljen drugačiji režim.

*Izbor Saveznog predsednika.* – Izbor Saveznog predsednika je regulisan Osnovnim zakonom i Zakonom o izboru Saveznog predsednika (Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung). Savezni predsednik se bira tajnim glasanjem, bez rasprave, u Saveznoj skupštini (Bundesversammlung), posebnog konstitutivnog organa koji se saziva isključivo radi ovog izbora. Inače Savezna skupština se sastoji od članova Bundestaga i istog broja članova koje biraju predstavnička tela Zemalja (Länder)<sup>20</sup> po principu proporcionalnog izbornog sistema. Da bi izabrala Saveznog predsednika, Saveznu skupštinu saziva predsednik Bundestaga, najkasnije trideset dana pre isteka mandata dotadašnjeg Saveznog predsednika, a u slučaju prevremenog okončanja njegovog mandata najkasnije trideset dana nakog tog momenta<sup>21</sup>. Smatra se da je izabran

<sup>19</sup> Videti više o Vajmarskom ustavu: Heinrich Oppenheimer, *The Constitution of the German Republic*, Stevens & Sons Ltd., London, 1923.

<sup>20</sup> Prilikom izbora za Saveznog predsednika održanom 2012. godine, Savezna skupština je ukupno brojala 1240. članova.

<sup>21</sup> U periodu od 1979. godine do 2009. godine Savezna skupština je bila sazivana 23. maja, na dan osnivanja Savezne Republike Nemačke. Zbog podnošenja ostavke Saveznog predsednika

onaj kandidat koji je dobio većinu glasova članova Savezne skupštine, a ukoliko niko nije dobio potrebnu većinu u dva izborna kruga, smatra se izabranim onaj ko u trećem izbornom krugu dobije najveći broj glasova. Kandidat za Saveznog predsednika mora biti Nemački koji ima aktivno biračko pravo za Bundestag i koji je navršio četrdeset godina života. Mandat Saveznog predsednika traje pet godina i ponovni uzastopni izbor je dozvoljen samo jedanput.

*Položaj i odgovornost Saveznog predsednika.* – Funkcija Saveznog predsednika je inkompatibilna sa članstvom u Vladi ili bilo kom zakonodavnom telu savezne države ili Zemlje. Saveznom predsedniku je zabranjeno obavljanje bilo koje plaćene funkcije, samostalne delatnosti ili profesije, kao i članstvo u rukovodstvu ili nadzornom odboru profitno orijentisanog preduzeća. Iako se nigde direktno ne zabranjuje stranačka pripadnost Saveznog predsednika, ipak, od njega se očekuje stranačka neutralnost. Do sada su svi Savezni predsednici, tokom trajanja svog mandata, dezaktivirali eventualno članstvo u strankama. Što se tiče imuniteta Saveznog predsednika on je potpuno isti kao i za poslanike Bundestaga.

Ukoliko Savezni predsednik bude sprečen da obavlja svoju funkciju u zemlji (bolest, odmor, službeni put) ili prevremeno napusti svoju dužnost, ovlašćenja Saveznog predsednika vrši predsednik Bundesrata. Savezni predsednik ne odgovara za političke akte tokom vršenja svoje funkcije, ali može biti optužen ukoliko krši Osnovni zakon ili druge savezne zakone.<sup>22</sup> Dvotrećinskom većinom članova Bundestaga ili Bundesrata, može se pokrenuti postupak pred Saveznim ustavnim sudom i optužiti Saveznog predsednika za namerno kršenje Osnovnog zakona ili drugog saveznog zakona. Zahtev za podizanje ovakve optužbe mora biti podnet od najmanje jedne četvrtine članova Bundestaga ili Bundesrata. Pred Saveznim ustavnim sudom optužbu zastupa predstavnik onog tela koje je pokrenulo postupak. Ukoliko Savezni ustavni sud utvrdi namerno kršenje pomenutih pravnih akata od strane Saveznog predsednika, može da mu oduzme funkciju. Nakon isteka mandata, Savezni predsednik dobija određenu finansijsku nadoknadu.

*Nadležnost Saveznog predsednika.* – U okviru zakonodavne procedure nadležnost Saveznog predsednika je svedena na potpisivanje i proglašenje saveznih zakona. Bez njegovog potpisa savezni zakoni nemaju pravnu snagu. Osnovni zakon ne dodeljuje Saveznom predsedniku pravo na veto prilikom potpisivanja zakona ukoliko se ne slaže sa njegovom sadržinom, ali on ima pravo da ne potpi-

---

2010, odnosno 2012. godine, taj datum je morao da bude pomeran kako bi bio usaglašen sa ustavnim odredbama.

<sup>22</sup> Savezni predsednik Horst Keler je maja 2010. godine podneo ostavku na svoju funkciju, nakon žestokih političkih i medijskih kritika koje su usledile nakon njegovog stava o učešću nemačke armije u vojnim intervencijama.

še zakon, ukoliko smatra da je protivan Osnovnom zakonu, što se u praksi veoma retko dešavalo.

Savezni predsednik predlaže kandidata za Saveznog kancelara Bundestagu, koji vrši izbor bez rasprave. Ukoliko predloženi kandidat ne dobije glasove većine članova Bundestaga, sam Bundestag može u roku od četrnaest dana od izbornog kruga da izabere Saveznog kancelara većinom glasova svojih članova. Savezni predsednik u roku od sedam dana od izbora imenuje Saveznog kancelara. Na predlog Saveznog kancelara sve savezne ministre imenuje i opoziva Savezni predsednik. Savezni predsednik imenuje i opoziva savezne sudije, savezne službenike, oficire i podoficire.

Raspuštanje Bundestaga je dato u nadležnost Saveznog predsednika u dva slučaja. Prvo, kada poslanici Bundestaga ne mogu da većinom izaberu Saveznog kancelara, i drugo, kada sa zahtevom Saveznog kancelara da mu se izglasa poverenje ne saglasi većina članova Bundestaga. U tom slučaju Savezni predsednik na predlog Saveznog kancelara može u roku od dvadeset i jednog dana da raspusti Bundestag. Ukoliko članovi Bundestaga izaberu novog Saveznog kancelara, ovo pravo na raspuštanje se ukida.

Inače, da bi naredbe i odluke Saveznog predsednika imale punu pravnu snagu moraju da imaju premapotpis Saveznog kancelara ili nadležnog saveznog ministra. Premapotpis se ne traži za imenovanje i opozivanje Saveznog kancelara i raspuštanje Bundestaga.

U ime Savezne države Nemačke Savezni predsednik u pojedinačnim slučajevima daje pomilovanje, s tim što on ovo pravo može da prenese i na druge organe.

## ZAKLJUČAK

Uporedno-pravni osvrt na instituciju predsednika republike u nekoliko država sa parlamentarnim režimom pokazuje raznovrsnost ustavnih i zakonskih rešenja položaja, uloge, izbora, nadležnosti i ovlašćenja, ali i odgovornosti predsednika republike kao šefa države i dela bicefalne egzekutive i njegovog odnosa sa drugim organima u organizaciji državne vlasti. Sva ta rešenja uslovljavaju odnosno određuju njegov položaj uopšte, a posebno njegov uticaj u vršenju vlasti u dotičnoj zemlji i stepen moći kojom raspolaže. Otuda, ustavno-pravno posmatrano, i može se govoriti o "slabom", odnosno "jakom" predsedniku republike, ali i onom koji nije ni previše jak, ni previše slab. Razume se, to onda dobrim delom, ako ne i odlučujuće utiče na oblikovanje različitih varijanata, odnosno tipova parlamen-

tarnog režima u republikanskim državama, o čemu u teoriji ustavnog prava i političkih nauka postoje brojna shvatanja i objašnjenja.<sup>23</sup>

Upravo navedeni primeri zemalja to jasno potvrđuju. Tako, posmatrano isključivo sa ustavno-pravnog aspekta, u Francuskoj parlamentarni režim je u velikoj meri dobio (za razliku od III i IV Republike) obrise jednog polupredsedničkog sistema, dok u Nemačkoj ustavno-pravna slika pokazuje postojanje jednog parlamentarnog sistema sa izrazito jakim kancelarom i njegovom vladom. Slično je i u Italiji i Grčkoj u kojima predsednik republike, nasuprot predsedniku vlade i samoj vladi, ima znatno manju ulogu. Srbija se, ako tako može da se kaže, u tom pogledu svojim Ustavom opredelila za neku vrstu srednjeg rešenja.

Naravno, u praksi sva navedena ustavno-pravna rešenja mogu biti potvrđena (ostvarena), ali i ublažena, delom izmenjena pod uticajem drugih, vanpravnih faktora. Naime, sasvim je razumljivo da na status, odnosno opšti položaj i delovanje predsednika republike, njegovu ulogu, uticaj na vršenje vlasti i moć uopšte u manjoj ili većoj meri (nekad i presudnoj) utiču i drugi činioci, pa, samim tim, i na menjanje (preobražavanje) samoj parlamentarnog sistema utvrđenog Ustavom.

*Pitanja autoriteta predsednika republike.* – Jedan od tih faktora, ponekad i glavni, jeste autoritet ličnosti koja vrši funkciju predsednika republike. To može biti njegov lični autoritet koji proizilazi iz snage njegove ličnosti, snage njegove volje, harizmatičnosti i slično. Tipičan primer je, čini se, Šarl de Gol koji je ustavno-pravnom statusu Predsednika Republike Francuske utisnuo svoj snažan pečat. To se ogledalo kako u faktičkom jačanju njegovog ustavnog položaja kao Predsednika Republike, tako i njegovom ugledu i popularnosti, a time i njegovom uticaju na vršenje vlasti uopšte.

Međutim, to može biti i, da se tako kaže, nametnuti autoritet čoveka koji je predsednik republike. Reč je o autoritetu koji ne izvire iz njegove ličnosti, već iz njegove ambicije, volje za vlašću pa, shodno tome, u većoj ili manjoj meri i agresivnog ponašanja u vršenju vlasti, kao i vešte diplomatije ali i manipulisanja. Ako bi se, možda, za pojačani autoritet bivšeg francuskog Predsednika Nikolu Sarkozija u domenu međunarodnih odnosa i spoljne politike, pa i u političkom životu Francuske, moglo reći da je proizašao iz njegovih ličnih ambicija, dotle za predsednika republike u nekim drugim zemljama uzroci jakog autoriteta su bili i drugi, gore navedeni faktori.

Tako npr., to u velikoj meri važi za bivšeg Predsednika Republike Srbije Slobodana Miloševića. Pored ambicije i želje za vlašću, njegov jak položaj i odlučujući uticaj na vršenje vlasti proisticali su i iz njegovog autoritarnog ponašanja u vršenju vlasti, nametanja svoje volje, držanja u poslušnosti svojih saradnika drugim

---

<sup>23</sup> Videti, Pavle Nikolić, op. cit., str. 306 i dalje.

organima vlasti i slično. Pri tome, ne treba zaboraviti ni ignorisanje samog Ustava (npr., pomenuto zadržavanje pod velom izmišljenog “zamrzavanja” funkcije predsednika njegove političke partije – Socijalističke partije Srbije, falsifikovanje izbora, i dr.). Povezano sa njegovom stvarnom ulogom i moći stoji i činjenica da je njegova partija bila vladajuća, pa tako i držala sve konce u Narodnoj skupštini, Vladi i drugim organima (sudstvu, upravi i dr.). Naravno, to je onda davalo poseban pečat (autoritarni) čitavom sistemu vlasti i režimu uopšte. Uzgred rečeno, pod vladom istog Ustava (od 1990), ali u promenjenim okolnostima, nepostojanja tih drugih činilaca i njihovog dejstva (onih iz vremena vlade S. Miloševića), položaj jednog drugog predsednika Republike Srbije, Milana Milutinovića (1997–2002.) je bio faktički degradiran, a uticaj na vršenje vlasti praktično nepostojeći. To samo potvrđuje izuzetan značaj tih drugih činilaca u ustpostavljanju nametnutoh autoriteta jednog predsednika republike.

Kada je reč o Srbiji, valja reći da je i dosadašnji Predsednik Republike Boris Tadić imao faktički jači položaj i uticaj, kako na unutrašnjem tako i međunarodnom planu, u poređenju sa njegovim statusom određenim Ustavom od 2006. godine (pa i onim od 1990. godine). Može se verovati da je to bila posledica, ne njegovog ličnog autoriteta kao političara i državnika, već ambicije i namere, njegove i njegove stranke, čiji predsednik je ostao uprkos zabrani Ustava, da obezbede i pojačaju svoju vlast i poziciju u režimu.

*Predsednik republike i političke stranke.* – Nije potrebno posebno naglašavati uticaj i jednog drugog faktora – političke stranke. Činjenica da predsednik republike pripada političkoj partiji koja je na vlasti (ima većinu u parlamentu, vodi vladu, i slično) sigurno da stimulatивно utiče na položaj i ulogu (moć) predsednika republike u političkom životu zemlje, odnosno i u samom funkcionisanju režima, ali ne mora imati i presudan uticaj (npr. Sarkozy u Francuskoj). Međutim, ako je predsednik republike istovremeno i lider (aktivni predsednik takve stranke, bez obzira da li ustav te zemlje to toleriše ili zabranjuje), onda to, po prirodi stvari, u velikoj meri (možda i odlučujuće), uz dejstvo i drugih činilaca koji pozitivno utiču na autoritet predsednika, jača njegovu poziciju u sistemu. Mogućno je da to onda, kao npr. u slučaju Srbije pod “vladom” Miloševića dovede i do faktičkog uspostavljanja autoritarnog režima. U svakom slučaju, reč je o znatnom jačanju pozicije predsednika republike (npr. Tadića u Srbiji).

Međutim, praksa u nekim zemljama pokazuje da predsednik republike pripada političkoj partiji koja nije na vlasti, već nekoj drugoj, opozicionoj, i što je češći slučaj – ne pripada ni jednoj partiji. Tada je reč o jednoj ili drugoj vrsti kohabitacije. U prvom slučaju sigurno je da to ne utiče povoljno na poziciju, odnosno ulogu predsednika republike u vršenju njegove funkcije i u političkom životu

uopšte (pored drugih faktora, očigledno da je i to uslovalo marginalni položaj i odsustvo uticaja M. Milutinovića u Srbiji). Šta više, to može da dovodi do neslaganja (sukobljavanja) predsednika republike i parlamenta i vlade povodom pojedinih pitanja (Klaus u Češkoj, Basesku u Rumuniji).

Valja verovati da u zemljama u kojima predsednik republike ne pripada nijednoj političkoj partiji, takva vrsta kohabitacije između njega kao vanpartijske ličnosti i vladajuće partije je (mnogo) manje izložena opasnostima sukobljavanja. To, ipak, treba primiti sa rezervom: naime to će zavisiti od ustavnog položaja, snage njegovog ličnog autoriteta, njegovog političkog opredeljenja i slično.

Stiče se utisak, a to izgleda i logično, da nepartijska ličnost se bira za predsednika republike u onim sistemima u kojima je njegov ustavni položaj slab a njegova uloga, dobrim delom, ceremonijalna. Takve slučajeve je beležila praksa u Nemačkoj, Italiji i dr. Naravno, pri tome, ne treba smetnuti sa uma činjenicu da se takvim slučajevima predsednik republike bira iz reda izuzetno uglednih građana. Međutim, praksa pokazuje da i u sistemima sa jakim (jačim) predsednikom republike može da se desi da izabrani predsednik dezaktivira (napušta) svoje članstvo u političkoj partiji. Takav slučaj je danas Srbiji – novoizabrani predsednik Tomislav Nikolić je napustio svoju stranku. Naravno, ne treba zaključiti da u slučajevima kada predsednik republike dezaktivira svoje članstvo u partiji da time gubi svaku podršku svoje stranke. Treba verovati da ta podrška (u većoj ili manjoj meri) ipak ostaje.

\*  
\*   \*

Na kraju, nameće se očigledan zaključak da na položaj, učešće u vlasti i moć predsednika republike u parlamentarnim državama utiču prevashodno dva faktora: ustavno-pravna rešenja i vanpravni činioци. Nije uvek lako utvrditi da li pretežan uticaj imaju oni prvi ili ovi drugi (da se ostavi po strani i eventualni uticaj još nekih činilaca), mada i istorijska praksa to ponekad jasno otkriva.

Otuda, u životu raznih država sa parlamentarnim sistemom institucija predsednika republike nije, a teško i može da bude jednoobrazna (ista). Razlike mogu da budu manje ili veće. Razumljivo, to onda utiče i na sam model (tip) parlamentarnog sistema u svakoj od tih država, mada to nije uvek i glavni (možda ni jedini) činilac koji uslovljava preobražavanje, menjanje, pa i izvitoperavanje ovog sistema vlasti.

OLIVER NIKOLIĆ, LL.D.,  
Assistant Professor, Research associate,  
Institute of Comparative Law, Belgrade

THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC  
IN THE PARLIAMENTARY REGIME

Summary

The executive function in the current parliamentary systems is being implemented through the bicefal executive, i.e. by the head of the state and government. The relation between these two bodies of executive authority varies considerably from state to state, weather in favor of one or another one. Besides constitutional determinations, the position of the president of the republic is under the strong influence of the personal authority and the reputation of the person who acts as the head of the state, and then, as well, of the structure of the political parties' relations in the country. Comparative – legal review of the presidential institution in France, Serbia and Germany presents the variety of constitutional and legal solutions for the position, role, election, jurisdiction and powers, but also responsibilities of the president of the republic as the head of the state and a part of bicefal executive and his relationship with other bodies in the organization of the state authority.