ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXXI
Књига 69

Нови Сад, јул—август 2009
Број 7—8

ЧЛАНЦИ

UDC 342.511(497.11)

Prof. dr Marijana Pajvančić
redovna profesorka, Pravni fakultet Novi Sad

NADLEŽNOSTI PREDSEDNIKA REPUBLIKE¹ — sadržaj, priroda, kvalitet, obim i ograničenje kompetencija —

SAŽETAK: Centralno pitanje je položaj predsednika Republike u ustavnom sistemu Srbije. Položaj predsednika Republike u ustavnom sistemu analizira se kroz nadležnosti koje obavlja. Pažnja je usmerena na sadržaj, prirodu, kvalitet, obim i ograničenje kompetencija predsednika Republike.

Ključne reči: Ustav, Srbija, izvršna vlast, predsednik Republike, nadležnosti, ograničenja nadležnosti

Predsednik Republike Srbije je inokosni organ državne vlasti. Njegovu poziciju u strukturi organa državne vlasti, posebno status predsednika Republike kao jednoga od nosilaca izvršne vlasti kao i njegovo mesto u procesu odlučivanja u osnovi određuju dva osnovna ustavna pravila. On izražava državno jedinstvo Republike Srbije² i komanduje Vojskom.³

Status predsednika Republike u ustavnom sistemu koji počiva na podeli vlasti⁴ karakteriše odvojenost predsedničke od drugih vlasti (zakodavna i sudska), kao i činjenica da je jedna funkcija državne vlasti — izvršna vlast organizovana kao bicefalna i da je, u skladu sa tim, predsednik Republike samo jedan od nosilaca izvršne vlasti. Izvršna vlast je po-

¹ Rad je posvećen projektu „Pravo Srbije u evropskoj perspektivi” br. 149042. koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

² Član 111. Ustava Republike Srbije.

³ Član 112. stav 2 Ustava Republike Srbije.

⁴ Član 4. Ustava Republike Srbije.

deljena između Vlade⁵ i predsednika Republike. O ovim osnovnim odlikama položaja predsednika Republike u ustavnom sistemu govore, sa jedne strane, način njegovog izbora, inkompatibilnost položaja predsednika Republike sa drugim javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima,⁶ ali i njegova koordinirajuća uloga oslonjena na ustavno pravilo prema kome predsednik Republike izražava državno jedinstvo, sa druge strane.

Učešće predsednika Republike u donošenju najvažnijih odluka i njegov uticaj na odlučivanje u ustavnom sistemu Srbije je ograničeno. To se ogleda u sadržaju, kvalitetu i obimu nadležnosti predsednika Republike. Ograničenje se ogleda u *kvalitetu prava* (npr. predlaganje propisa,⁷ predlaganje kandidata na državne položaje,⁸ pokretanje postupka,⁹ proglašenje zakona¹⁰) ili *sadržaju i obimu nadležnosti* (npr. pravo imenovanja jedne trećine sudija Ustavnog suda,¹¹ ovlašćenja vezana za proglašenje rata i vanrednog stanja i donošenje mera u takvim prilikama,¹² pravo raspuštanja Narodne skupštine¹³). Činjenica da je uloga predsednika Republike u procesu odlučivanja o najvažnijim ustavnim pitanjima ograničena, ne znači istovremeno da je njegova samo protokolarna, a uticaj na odlučivanje simboličan. U prilog tome govore npr. pravo suspenzivnog zakonodavnog veta¹⁴ i pravo komandovanja Vojskom.¹⁵

1. Vrste i oblici ograničavanja nadležnosti predsednika Republike

O granicama u kojima predsednik Republike realizuje svoja ustavna ovlašćenja svedoči više ustavnih pravila.

Prva grupa pravila odnosi se na odluke koje predsednik Republike ne donosi samostalno, već u njihovom donošenju sudeluje kao *jedan od aktera u procesu odlučivanja*. Kao primeri ovakvih ovlašćenja mogu se navesti nadležnosti predsednika Republike koje se odnose na učešće u odlučivanju o proglašenju vanrednog ili ratnog stanja i merama kojima se u

⁵ Član 122. Ustava Republike Srbije.

⁶ Član 115. Ustava Republike Srbije. Uprkos ovom ustavnom pravilu predsednik Republike je u ustavnoj praksi zadržao poziciju lidera političke stranke, premda ova pozicija nesumnjivo predstavlja javnu funkciju.

⁷ Predsednik Republike ima pravo da predloži promenu Ustava (član 203. stav 1. Ustava Republike Srbije).

⁸ Predsednik Republike predlaže kandidata za predsednika Vlade (član 127. stav 1. Ustava Republike Srbije).

⁹ Predsednik Republike ima, pravo da, pred Ustavnim sudom, pokrene postupak ocene ustavnosti i zakonitosti (član 168. stav 1. Ustava Republike Srbije).

¹⁰ Član 112. stav 1. tačka 2. Ustava Republike Srbije.

¹¹ Sa liste od 10 kandidata koju predlaže Narodna skupština, predsednik Republike imenuje 5 sudija Ustavnog suda (član 172. stavovi 2. i 3. Ustava Republike Srbije).

¹² Član 200. stavovi 5. i 6. i član 201. stavovi 2. i 4. Ustava Republike Srbije.

¹³ Članovi 109. stavovi 1. i 3, član 131. stav 4. Ustava Republike Srbije.

¹⁴ Član 113. Ustava Republike Srbije.

¹⁵ Član 112. stav 2. Ustava Republike Srbije.

ovim prilikama regulišu odstupanja od ustavom garantovanih ljudskih i manjinskih prava.¹⁶

Predsednik Republike, zajedno sa predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine, u slučaju kada ne postoji mogućnost da se sastane Narodna skupština, odlučuje o proglašenju vanrednog stanja¹⁷ i proglašenju rata.¹⁸ On supotpisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koje propisuje Vlada kada ne postoji mogućnost da se sastane Narodna skupština.¹⁹ Za punovažnost vladinih uredbi koje propisuju mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava neophodna je saglasnost oba nosioca izvršne vlasti Vlade i predsednika Republike). Oni zajednički preuzimaju odgovornost za mere odstupanja od ljudskih prava za vreme vanrednog stanja. Vlada svojim propisom utvrđuje mere odstupanja od ljudskih prava, a supotpisujući akt vlade predsednik Republike izražava svoju saglasnost sa merama koje sadrži propis Vlade. Za vreme rata, predsednik Republike, zajedno sa predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine, utvrđuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava.²⁰

Među poslovima državne vlasti u čijem obavljanju učestvuju i predsednik Republike i Narodna skupština je i odlučivanje o pomilovanju. Predsednik Republike odlučuje o pomilovanju.²¹ Iako bi dikcija ustavne norme mogla uputiti na zaključak da predsednik Republike raspolaže punim kapacitetom prava da o pomilovanju meritorno odlučuje, njegovo je pravo faktički ograničeno. U postupku odlučivanja o pomilovanju²² sude luju sud, kome osuđeno lice podnosi molbu za pomilovanje i Ministar pravde, koji daje mišljenje o opravdanosti molbe. Ministru pravde u tome pomaže Komisija za pomilovanje koja u ovom postupku ima faktički stvarnu mogućnost da odluči o pomilovanju. Predsednik Republike formalno nije vezan mišljenjem Ministarstva pravde, ali se u praksi rukovodi njime.

Drugu grupu čine ovlašćenja predsednika Republike čiji sadržaj i obim su ograničeni, a kvalitet specifičan. To su nadležnosti čijom realizacijom on *podstiče proces odlučivanja*, pokreće inicijative i podnosi predloge, ali ne sudeluje u celokupnom procesu odlučivanja. Kao primeri koji ilustruju ovaj tip nadležnosti predsednika Republike mogu se navesti nadležnosti vezane za izbore kao i nadležnosti u ustavotvornom postupku i u postupku ocene ustavnosti zakona.

Predsednik Republike predlaže 1/3 sudija Ustavnog suda o čijem izboru odlučuje Narodna skupština.²³ On postupa samostalno i nema obave-

¹⁶ Šire o karakteristikama vanrednog stanja u ustavnom sistemu Srbije kod dr M. Pajvančić: „Legal State, the Constitution and the State of Emergency”, (koautorka) Pravni život, br. 14, tom IV, 2007, str. 307—325.

¹⁷ Član 200. stav 4. Ustava Republike Srbije.

¹⁸ Član 201. stav 2. Ustava Republike Srbije.

¹⁹ Član 200. stav 5. Ustava Republike Srbije.

²⁰ Član 201. stav 4. Ustava Republike Srbije.

²¹ Ustav koristi termin „daje pomilovanje”, član 112. stav 1. tačka 7. Ustava Republike Srbije.

²² Videti *Zakon o pomilovanju*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 49/95. i 50/95.

²³ Član 172. stav 3. Ustava Republike Srbije.

zu da obavi konsultacije prilikom predlaganja sudija Ustavnog suda. Među izbornim ovlašćenjima je i pravo predsednika Republike da predlaže mandataru za sastav Vlade.²⁴ Iako samostalno predlaže kandidata za mandataru za sastav Vlade, predsednik Republike ima u ovom slučaju obavezu da sasluša mišljenje predstavnika izabраних изборних lista, ali nije vezan njihovim mišljenjem.²⁵

Predsednik ima pravo da pokrene postupak revizije Ustava,²⁶ ali ne i pravo da pokrene zakonodavni postupak. On ima pravo da, pred Ustavnim sudom, pokrene postupak naknadne ocene ustavnosti,²⁷ ali nema pravo da pokrene postupak prethodne ocene ustavnosti.²⁸

U trećoj grupi su nadležnosti koje predsednik Republike *ostvaruje na inicijativu drugih organa*. Prava iz ovog domena on može da realizuje samo ako predlog potekne od drugih organa vlasti. Takve nadležnosti su npr. pravo predsednika Republike da imenuje 1/3 sudija Ustavnog suda sa liste koju predloži Narodna skupština;²⁹ pravo predsednika Republike da, na predlog Vlade, raspusti Narodnu skupštinu.³⁰

U četvrtoj grupi su nadležnosti koje predsednik Republike ostvaruje samostalno. Kvalitet ovih nadležnosti ogleda se u tome što ih predsednik Republike *realizuje u punom obimu* kao i da ih ostvaruje *ex constitutionem*. Ustav precizno reguliše uslove pod kojima predsednik Republike ostvaruje ove nadležnosti, pa bi se pre moglo tvrditi da je njihov sadržaj i kvalitet bliži obavezama nego ovlašćenjima. Među ovim nadležnostima su npr. raspisivanje parlamentarnih izbora,³¹ raspuštanje Narodne skupštine.³² Za ove nadležnosti karakteristično je da ih predsednik Republike ostvaruje *ex constitutionem*, a da se u Ustavu precizno regulišu uslovi pod kojima je predsednik Republike obavezan da postupi.

Nadležnosti predsednika Republike vezane za raspisivanje izbora formulisane su u Ustavu imperativnom normom — kao njegova dužnost. Prema izričitoj ustavnoj odredbi predsednik Republike ima obavezu da raspiše redovne parlamentarne izbore najkasnije 90 dana pre nego što istekne mandat tekućeg parlamentarnog saziva, a izbori se moraju održati najkasnije u narednih 60 dana od dana raspisivanja izbora.³³ U slučaju raspuštanja parlamenta, predsednik Republike je dužan da raspiše vanredne parlamentarne izbore odmah po donošenju odluke o raspuštanju parlamenta, a izbori se moraju održati najkasnije u roku od narednih 60 dana.³⁴

²⁴ Član 127. stav 1. Ustava Republike Srbije.

²⁵ Član 127. stav 1. Ustava Republike Srbije.

²⁶ Član 203. stav 1. Ustava Republike Srbije.

²⁷ Član 168. stav 1. Ustava Republike Srbije.

²⁸ Ovo pravo pripada samo narodnim poslanicima, član 169. stav 1. Ustava Republike Srbije.

²⁹ Član 172. stav 2. Ustava Republike Srbije.

³⁰ Član 109. stav 1. Ustava Republike Srbije.

³¹ Članovi 109. stav 1. Ustava Republike Srbije.

³² Član 109. stav 5. Ustava Republike Srbije.

³³ Član 101. stav 1. Ustava Republike Srbije.

³⁴ Član 109. stav 6. Ustava Republike Srbije.

Akt o raspisivanju izbora je deklaratorne prirode. U njemu se određuje dan održavanja izbora, a od njegovog donošenja počinju da teku rokovi za izborne radnje. Predsednik Republike ga donosi *ex constitutionem*, a sadržaj i kvalitet njegovih ovlašćenja ne uključuje i njegovo pravo da odlučuje o tome da li će raspisati izbore ili ne. Ukoliko ne donese akt o raspisivanju izbora on bi mogao odgovarati za povredu Ustava.

Predsednik Republike donosi odluku o raspuštanju Narodne skupštine. Ustav poznaje dve situacije u kojima je predsednik Republike u prilici da donese odluku o raspuštanju Narodne skupštine. One se razlikuju po kvalitetu i sadržaju njegovih ovlašćenja. Prva, kada ga Ustav obavezuje da raspusti Narodnu skupštinu na osnovu samoga Ustava (*ex constitutionem*)³⁵ i druga, u kada predsednik Republike raspušta Narodnu skupštinu na obrazloženi predlog Vlade.³⁶ U ovom drugom slučaju ustavna norma nije kogentna. Ustav ostavlja mogućnost da predsednik Republike odluči³⁷ da li prihvata (ili ne prihvata) predlog Vlade kojim ona zahteva raspuštanje Narodne skupštine.

2. Nadležnosti predsednika Republike u zakonodavnom postupku

Prema Ustavu predsednik Republike nema pravo da predlaže zakone. U skladu sa njegovom pozicijom u ustavnom sistemu on ima druga prava u zakonodavnom postupku. Uloga koju predsednik Republike ima u zakonodavnoj aktivnosti u skladu je sa oblikom parlamentarnog sistema u kome šef države izražava državno jedinstvo³⁸ i nema samo reprezentativne nadležnosti.

U zakonodavnoj delatnosti predsednik Republike učestvuje u delu zakonodavnog postupka koji sledi nakon usvajanja zakona. On donosi ukaz o proglašenju zakona u roku koji propisuje Ustav (15 dana za zakone usvojene u redovnom zakonodavnom postupku, a 7 dana za zakone usvojene po hitnom postupku).³⁹ Ukaz o proglašenju zakona je u osnovi akt deklaratorne prirode. U njemu se navodi naziv zakona, organ koji ga je doneo, sednica na kojoj je usvojen i datum kada je sednica održana. Ali, ukaz o proglašenju zakona je i uslov bez koga zakon ne može stupiti na snagu. U tome se ogleda značaj ovog prava predsednika Republike. Predsednik Republike nije, međutim, jedini ustavni organ koji ima pravo da donese akt o proglašenju zakona. Izuzetno, ukaz o proglašenju zakona može, pod ustavom utvrđenim uslovima (ukoliko predsednik Republike ne donese ukaz o proglašenju zakona u roku koji propisuje Ustav) može

³⁵ Član 109. stav 3. Ustava Republike Srbije.

³⁶ Član 109. stav 1. Ustava Republike Srbije.

³⁷ Tekst ustavne norme glasi „Predsednik Republike, može, na obrazloženi predlog Vlade raspustiti Narodnu skupštinu”.

³⁸ Član 111. Ustava Republike Srbije.

³⁹ Član 113. stav 1. Ustava Republike Srbije.

doneti i predsednik Narodne skupštine.⁴⁰ Ovo ustavno rešenje je svojevrsna zaštita suspenzivnog karaktera zakonodavnog veta jer ne dopušta da se, odbijanjem predsednika Republike da donese ukaz o proglašenju zakona, suspenzivni veto faktički transformiše u rezolutni veto.

Predsednik Republike ima pravo suspenzivnog zakonodavnog veta.⁴¹ On ima pravo da vrati zakon koji je izglasan u Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje. Ustav obavezuje predsednika Republike da, u pismenoj formi, obrazloži razloge kojima se rukovodio kada je uložio suspenzivni veto i vratio zakon Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje. Ako Narodna skupština, većinom ukupnog broja poslanika, usvoji zakon koji je Predsednik Republike vratio na ponovno odlučivanje, on je dužan da donese ukaz o proglašenju zakona.⁴² Ako to ne učini može odgovarati za povredu Ustava,⁴³ a akt o proglašenju zakona će u tom slučaju doneti predsednik Narodne skupštine.⁴⁴

Imajući u vidu kvalitet i prirodu ustavne obaveze predsednika Republike da svojim ukazom proglašava zakon moglo bi se reći da se ona može razumeti i kao specifičan instrument iniciranja svojevrsne prethodne kontrole ustavnosti zakona, jer upravo sumnja da zakon nije u skladu sa Ustavom može biti razlog da se on vrati Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje. U ustavnom sistemu Srbije postoji institut prethodne kontrole ustavnosti pred Ustavnim sudom, ali subjekti koji imaju pravo da pokrenu postupak prethodne ocene ustavnosti su samo poslanici.⁴⁵ U prilog zaključku da kompetencije predsednika Republike u vezi sa proglašenjem zakona nisu samo nominalne, već da uključuju mogućnost ocene ustavnosti govori i njegovo pravo da pokrene postupak naknadne kontrole ustavnosti zakona.⁴⁶

Ukoliko bi, nakon uloženog suspenzivnog veta, Narodna skupština ponovo razmatrala zakon i usvojila ga strožijom većinom glasova,⁴⁷ a predsednik Narodne skupštine ga proglasi jer predsednik Republike to nije učinio, još uvek bi predsedniku Republike ostao na raspolaganju još jedan pravni instrument kojim može osporavati ustavnost tog zakona pred Ustavnim sudom. On ima pravo da pokrene postupak ocene ustavnosti

⁴⁰ Predsednik Narodne skupštine donosi ukaz o proglašenju zakona ako to ne učini predsednik Republike. Član 113. stav 4. Ustava Republike Srbije.

⁴¹ Član 113. stav 1. in fine Ustava republike Srbije.

⁴² Član 113. stavovi 2. i 3. Ustava Republike Srbije.

⁴³ Član 118. stav 1. Ustava Republike Srbije.

⁴⁴ Član 113. stav 4. Ustava Republike Srbije.

⁴⁵ Član 169. Ustava Republike Srbije.

⁴⁶ Član 168. stav 1. Ustava Republike Srbije.

⁴⁷ U vezi sa većinom glasova koja se zahteva prilikom ponovnog odlučivanja o zakonu koji je predsednik Republike vratio Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, ustavne odredbe su nepotpune. Ustav Republike Srbije nalaže strožiju većinu (apsolutna većina) prilikom ponovnog glasanja o zakonu, samo za zakone koji se usvajaju prostom većinom glasova narodnih poslanika, ali ne propisuje strožiju i za zakone koji se primarno usvajaju apsolutnom većinom glasova (uporediti član 113. stav 2. sa članom 105. stav 2. tačka 4. i članom 105. stav 3. tačke 1. do 7. Ustava Republike Srbije).

zakona na čiju neustavnost je pismeno upozorio Narodnu skupštinu zahtevajući ponovno odlučivanje o zakonu.

Poslovi koje predsednik Republike obavlja u vezi sa zakonodavnim postupkom ujedno su i poslovi čija je sadržina i priroda tesno povezana i sa zaštitom ustavnosti i zakonitosti. Ovi poslovi govore o položaju predsednika Republike kao jednoga od čuvara ustava u ustavnom sistemu. Tri grupe ustavnih odredbi ilustruju položaj predsednika Republike kao čuvara ustava. To je najpre odredba prema kojoj predsednik Republike izražava državno jedinstvo.⁴⁸ O tome govori i tekst zakletve koju predsednik Republike, nakon izbora, polaže pred Narodnom skupštinom u kome se, između ostalog, navodi i poštovanje i odbrana Ustava i zakona.⁴⁹ Među nadležnostima vezanim za zaštitu Ustava je i pravo suspenzivnog zakonodavnog veta⁵⁰ i pravo predsednika Republike da, pred Ustavnim sudom, pokrene postupak naknadne ocene ustavnosti.⁵¹

Kada je pred Ustavnim sudom pokrenut postupak prethodne ocene ustavnosti zakona, Ustavni sud je dužan da o tome obavesti predsednika Republike. Nakon ovog upozorenja, predsednik Republike može odbiti da proglasi zakon koristeći svoje pravo suspenzivnog veta, obavezujući tako Narodnu skupštinu na ponovno odlučivanje o zakonu uz strožiju većinu koja se u tom slučaju zahteva za usvajanje zakona.

Predsednik Republike nema pravo da zatraži od Ustavnog suda preventivnu kontrolu zakona. On ima pravo suspenzivnog veta kojim obavezuje Narodnu skupštinu da ponovo odlučuje o zakonu. Ali on nema mogućnost da, kao čuvar i branilac Ustava i zakona na šta se obavezao zakletvom, ako posumnja u ustavnost zakona, zatraži od Ustavnog suda da to oceni u postupku koji prethodi proglašenju zakona. Predsedniku Republike u tom slučaju preostaje da nakon ponovnog glasanja o zakonu i njegovog proglašenja, pokrene postupak naknadne kontrole ustavnosti zakona. Zamislivo je i to da nakon što predsednik Republike vrati zakon Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, uz obrazloženje u kome iskazuje svoju sumnju u njegovu neustavnost, postupak prethodne ocene ustavnosti zakona pokrene ustavom određeni broj poslanika. U tom slučaju suspenzivni veto može biti podsticaj za aktiviranje subjekata koji imaju pravo da pokrenu postupak prethodne ocene ustavnosti.

U ovom kontekstu podsećamo na ranije izneto zapažanje o nedostacima ustavnih rešenja prema kojima predsednik Republike, iako ima pravo suspenzivnog veta, ne može zatražiti od Ustavnog suda prethodnu ocenu ustavnosti zakona, čak ni u slučaju kada je pravo veta koristio zbog sumnje u ustavnost zakona koji se nalazi u postupku usvajanja.

Činjenica da u ustavnom sistemu Srbije nema premapotpisa, prava zakonodavnog veta, govori u prilog zaključku da prava predsednika Re-

⁴⁸ Član 111. Ustava Republike Srbije.

⁴⁹ Član 114. stav 3. Ustava Republike Srbije.

⁵⁰ Član 113. Ustava Republike Srbije.

⁵¹ Član 168. stav 1. Ustava Republike Srbije.

publike u zakonodavnom postupku nisu samo protokolarne prirode, a pravo predsednika Republike da pokrene postupak kontrole ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom govori u prilog zaključku da on raspolaže i instrumentima koji mu omogućuju da utiče na zakonodavstvo i nakon usvajanja zakona u okviru poslova koje obavlja kao jedan od čuvara Ustava.

3. Nadležnosti predsednika Republike u domenu spoljne politike

Formulisanje i vođenje spoljne politike je državna aktivnost u kojoj sudeluju Narodna skupština, Vlada i predsednik Republike, svako u okviru svojih nadležnosti i u skladu sa njima. Spoljna politika (međunarodni položaj, odnosi sa drugim državama i međudržavnim organizacijama) je u nadležnosti Republike i organa centralne vlasti.⁵² U ostvarivanju poslova u domenu spoljne politike učestvuju i autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave u okvirima i granicama svojih Ustavom utvrđenih nadležnosti. One sarađuju sa odgovarajućim teritorijalnim i lokalnim zajednicama drugih država, u okviru spoljne politike Republike Srbije i uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Republike Srbije.⁵³

Deo poslova u oblasti spoljne politike obavlja predsednik Republike. On predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu⁵⁴ i obavlja protokolarne poslove u oblasti spoljne politike. Predsednik Republike prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika koji su akreditovani u Srbiji.⁵⁵ Na predlog Vlade, predsednik Republike svojim ukazom postavlja i opoziva ambasadore Republike Srbije u drugim državama.⁵⁶ Ovlašćenja predsednika Republike da postavlja i razrešava ambasadore su ograničena. On ne uživa samostalnost prilikom odlučivanja o postavljanju i razrešenju ambasadora, već postupa na predlog Vlade. Ali kako u ustavnom sistemu Srbije nema instituta premapotpisa, moguće je pretpostaviti da predsednik Republike odbije predlog Vlade. To bi govorilo u prilog zaključku da ovo ovlašćenje šefa države ipak nije samo protokolarne prirode. U Ustavu nedostaju pravila o tome kako bi se postupalo u slučaju da predsednik Republike ne prihvati predloge za imenovanje (opozivanje) ambasadora koje je podnela Vlada.

Ustav ne propisuje bliže sadržaj i prirodu poslova koje predsednik Republike obavlja ostvarujući svoju nadležnost da predstavlja Srbiju u inostranstvu. Poslovi koji spadaju u domen ove nadležnosti mogu biti regulisani zakonom o predsedniku Republike čije usvajanje Ustav nalaže.⁵⁷

⁵² Član 97. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije.

⁵³ Član 181. Ustava Republike Srbije.

⁵⁴ Član 112. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije.

⁵⁵ Član 112. stav 1. tačka 6. Ustava Republike Srbije.

⁵⁶ Član 112. stav 1. tačka 5. Ustava Republike Srbije.

⁵⁷ Član 121. Ustava Republike Srbije.

4. Nadležnosti predsednika Republike u domenu nacionalne bezbednosti

Deo kompetencija predsednika Republike obuhvata i poslove čiji sadržaj je vezan za staranje o nacionalnoj bezbednosti. Predsednik Republike ne obavlja samostalno nadležnosti iz ovog domena. Poslove koji se odnose na oblast nacionalne bezbednosti predsednik Republike vrši zajedno s Vladom i Narodnom skupštinom.

Predsednik Republike komanduje Vojskom u skladu sa zakonom. On ima pravo da postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije.⁵⁸ To su tradicionalni poslovi šefa države, koje on obavlja nominalno. Odlučivanje o statusnim i drugim pitanjima profesionalnih pripadnika Vojske Srbije je u nadležnosti Ministarstva odbrane.⁵⁹ U Srbiji je formiran Savet za nacionalnu bezbednost u čiji sastav ulaze predsednik Republike, predsednik i potpredsednici Vlade, ministri odbrane, policije, finansija. Ovo telo koordinira poslove vezane za nacionalnu bezbednost.

Kada Narodna skupština ne može da se sastane, predsednik Republike, zajedno s predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine proglašava rat i vanredno stanje;⁶⁰ utvrđuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u granicama koje dopušta⁶¹ Ustav izuzimajući apsolutno zaštićena prava;⁶² za vreme vanrednog stanja supotpisuje uredbu Vlade o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava⁶³ uz obavezu da se uredba podnese na potvrdu Narodnoj skupštini u roku od 48 časova od donošenja, ili kada Narodna skupština bude u mogućnosti da se sastane.⁶⁴

Pored podnošenja akata koji propisuju mere za slučaj vanrednog stanja ili mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u slučaju rata, ove mere podležu i vremenskom ograničenju. Njihovo dejstvo je vremenski ograničeno. Vladine mere za vreme vanrednog stanja prestaju da važe nakon 24 časa od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja. Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava se podnose na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane, a prestaju da važe sa prestankom ratnog stanja.

Kako iz iznetog sledi, ograničenja nadležnosti predsednika Republike u domenu bezbednosti ogledaju se u tome što on ove nadležnosti obavlja samo pod uslovom da Narodna skupština ne može da se sastane; što ih ne obavlja samostalno već zajedno sa predsednikom Vlade i predsednikom Narodne skupštine; što odluke u čijem donošenju učestvuje podležu kontroli Narodne skupštine kao i stoga što je vremensko dejstvo odluka ograničeno.

⁵⁸ Član 112. stav 2. Ustava Republike Srbije.

⁵⁹ Član 4. Zakona o ministarstvima.

⁶⁰ Član 201. stav 2. i član 200. stav 5. Ustava Republike Srbije.

⁶¹ Član 201. stav 4. Ustava Republike Srbije.

⁶² Član 201. stav 4. i član 202. Ustava Republike Srbije.

⁶³ Član 200. stav 6. Ustava Republike Srbije.

⁶⁴ Član 200. stavovi 6. i 9. Ustava Republike Srbije.

5. Saradnja predsednika Republike s Vladom i Narodnom skupštinom

Neke od svojih nadležnosti predsednik Republike ostvaruje zajedno s drugim organima vlasti. To se posebno odnosi na Vladu ali i na Narodnu skupštinu. Bez saradnje među ovim organima nije moguće uspešno obavljanje poslova u kojima oni zajednički učestvuju.

Saradnja predsednika Republike i Vlade ogleda se, između ostalog, i prilikom ostvarivanja nadležnosti predsednika Republike koje su vezane za postavljenja i imenovanja (npr. ambasadori, vojne starešine), dodelu odlikovanja i državnih priznanja, pomilovanje i dr.

Prilikom obavljanja ovih nadležnosti koje predstavljaju tradicionalne poslove šefa države, predsednik Republike sarađuje s drugim organima vlasti u prvom redu s Vladom i vladinim institucijama, u čijim rukama je inicijativa i pravo da predlažu imenovanje ambasadora, postavljanje i unapređenje vojnih starešina, pomilovanje osuđenika, dodela odlikovanja. Pored toga, predsednik Republike ima pravo da zatraži od Vlade da zauzme stav o nekom pitanju iz njene nadležnosti,⁶⁵ a Vlada je dužna da ga odmah obavesti o svom stavu.

Kapacitet i obim ovlašćenja predsednika Republike u ostvarivanju pomenutih nadležnosti nije lako odrediti, jer odsustvo premapotpisa u ustavnom sistemu Srbije govori u prilog tumačenju koje dopušta mogućnost da predsednik Republike odbije predlog Vlade. U ustavnom sistemu Srbije ne postoji institut premapotpisa za akte šefa države karakteristična za parlamentarni sistem i bicefalnu egzekutivu u kojoj prevagu ima Vlada. U takvoj ustavnoj situaciji u prvi plan izbija potreba za preciznom i jasnom raspodelom ovlašćenja izvršne vlasti između Vlade i predsednika Republike, jer je u ovom slučaju egzekutiva ne samo nominalno već i normativno i faktički bicefalna.

Pored saradnje Narodne skupštine i predsednika Republike, do koje dolazi prilikom ostvarivanja određenih nadležnosti (npr. proglašenje zakona, predlaganje kandidata za određene položaje i funkcije u organima državne vlasti, ostavka predsednika Republike i odlučivanje o njegovom razrešenju), saradnja se ostvaruje i u drugim prilikama (npr. prilikom polaganja zakletve, koju predsednik Republike polaže pred Narodnom skupštinom,⁶⁶ obaveštavanjem predsednika Republike o održavanju sednica Narodne skupštine).⁶⁷

Pored toga, predsednik Republike ima pravo da, po pozivu, prisustvuje sednici Narodne skupštine kao i da se obrati narodnim poslanicima.

⁶⁵ Član 41. stav 1. Zakona o Vladi. Upravo u vreme pisanja rada predsednik Republike je, budući da je najavljen talas poskupljenja životnih namirnica i troškova života, zatražio od Vlade da obavesti javnost o merama koje namerava da preduzme kako bi se zaštitili materijalno i socijalno najugroženiji građani.

⁶⁶ Član 177. Poslovnika Narodne skupštine.

⁶⁷ Član 184. Poslovnika Narodne skupštine. Predsednik Narodne skupštine obaveštava predsednika Republike o održavanju sednica Narodne skupštine.

Poslovnik Narodne skupštine ne sadrži eksplicitnu odredbu koja garantuje pravo predsednika Republike da učestvuje u radu Narodne skupštine, ali ostavlja takvu mogućnost.⁶⁸ Odredba Poslovnika prema kojoj na sednicama Narodne skupštine, pored narodnih poslanika, učestvuju članovi Vlade, ovlašćeni predstavnici drugih predlagača zakona i sekretar Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, kao i druga lica koja pozove predsednik Narodne skupštine, dopušta mogućnost da predsednik Narodne skupštine pozove predsednika Republike da uzme učešće u radu Narodne skupštine. U tom slučaju Poslovnik obavezuje predsednika Narodne skupštine da na početku rada obavesti poslanike o tome ko je pozvan na sednicu Narodne skupštine.⁶⁹ Poslovnik ne precizira način učešća predsednika Republike u radu Narodne skupštine.

Analiza najznačajnijih nadležnosti predsednika Republike upućuje na jedan opšti zaključak. Iako je lepeza poslova koji operacionalizuju sadržaj nadležnosti predsednika Republike široka, upućivanje na saradnju s drugim organima vlasti, naročito s Vladom koja je nosilac izvršne vlasti, ali i s Narodnom skupštinom prilikom njihove realizacije, govore da u ustavnom sistemu postoje ograničenja obima nadležnosti, što menja njihov kvalitet. Niz nadležnosti predsednik Republike ne ostvaruje u punom obimu.

COMPETENCE OF THE PRESIDENT OF THE STATE

— content, nature, quality, scope and limitations of competences —

Marijana Pajvančić, Ph.D.

S u m m a r y

The main topic is the position of the president of the Republic in the constitution system of Serbia. The position of the president of the Republic in the constitutional system is being analyzed through competences vested in the president.

The special attention is paid to content, nature, quality, scope and limitations of the competences of the president of the Republic.

Keywords: Serbian Constitution, executive power, president of Republic, competences, limitation of competences

⁶⁸ Član 83. Poslovnika o radu Narodne skupštine.

⁶⁹ Član 84. stav 1. Poslovnika o radu.