Нићифоровић Анђела*
https://orcid.org/0000-0002-1871-8649

УДК: 342.511.5
Прегледни рад
DOI: 10.5937/ptp2603186N
Примљено: 10. фебруар 2026.
Одобрено за објаву: 31. март 2026.
Странице: 185–202

УСТАВНИ КОНЦЕПТ ОДГОВОРНОСТИ ШЕФА ДРЖАВЕ

АПСТРАКТ: Поред своје основне надлежности, уставни суд располаже и одређеним посебним надлежностима, међу којима је његова надлежност да суди високим државним функционерима. Аутор у раду анализира управо ову посебну надлежност уставног суда, усмерену на утврђивање одговорности шефа државе. Предмет истраживања обухвата уставноправне основе за покретање питања одговорности шефа државе, овлашћене субјекте, потребну већину и поступак доношења одлуке о оптужби против шефа државе. Циљ истраживања јесте да се применом позитивноправног и упоредноправног метода утврде сличности и разлике у постојећим нормативним решењима појединих европских земаља, како би се у последњем делу рада посебна пажња посветила решавању овог питања у Републици Србији према Уставу из 2006. године. Аутор ће настојати да, проучавањем постојећих решења и њихових могућих недостатака, укаже на потребу за потенцијалном уставном реформом овог питања у Републици Србији.

Кључне речи: *уставни суд, шеф државе, одговорност шефа државе.*

* Асистент, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Косовска Митровица, Србија, имејл: andjela.niciforovic@pr.ac.rs
© 2026 by the authors. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

1. Увод

Уставни суд је самостални орган државне власти, чија је основна надлежност општа нормативна контрола права. Свуда где постоји уставни суд, он врши контролу уставности нормативних аката, док вршење других функција зависи од конкретног уставног система (Петров & Симовић, 2010, стр. 116). Иако се, начелно, сматра да уставни судови одлучују о прописима и не суде појединцима за незаконито поступање, пажљивијим увидом у надлежности уставног суда, спознаје се једна надлежност која у извесном смислу одступа од основног правила да уставни суд суди прописима, а не људима. То је његова надлежност да суди високим државним функционерима (Пајванчић, 2004, стр. 121). Одговорност носилаца највиших функција власти у држави за демократске правне системе једно је од најзначајнијих демократских принципа и обележја правне државе и владавине права (Радовановић, 2024, стр. 78). Премда спада у делокруг надлежности уставних судова са најдужом традицијом, попут оних у Аустрији, Италији и Немачкој, о којима ће бити речи у наставку, одлучивање о оптужбама против највиших државних функционера било је све до почетка 90-их година прошлог века карактеристика мањег броја држава. Тек је процес доношења нових устава, подстакнут таласом демократизације бивших комунистичких држава, значајно увећао број уставних судова који у оквиру својих надлежности одлучују о оптужбама против највиших државних функционера[1] (Симовић, 2010, стр. 211).

Најчешће се утврђује одговорност шефа државе, односно председника републике, премијера владе, министара и других високих државних функционера за тешка кривична дела учињена у вршењу службене функције (Стојановић, 2016, стр. 39). Зато се неретко истиче да одлучујући о оптужбама против највиших државних функционера уставни суд поступа као специфичан кривични суд (Симовић, 2010, стр. 211), а таква његова надлежност декларише се као посебна заштита устава, као непосредна заштита уставног поретка (Стојановић, 2016, стр. 39). Будући вршиоци државне, односно јавне функције, носиоци извршне власти бивају вишеструко одговорни за свој рад и деловање у оквиру своје службе, али исто тако и ван ње. Као држављани и грађани своје државе

[1] Микић (2025) истиче да уставни судови у Европи одлучују о одговорности носилаца јавних функција за неуставно поступање, указујући притом на функције о чијој одговорности у појединим европским државама одлучују уставни судови (стр. 381).

носиоци извршне власти подлежу правној одговорности, односно могу бити правно одговорни за дела учињена у својству грађана изван делокруга своје професионалне надлежности. Са друге стране, вођени националним, али и политичким интересима, на носиоцима је извршне власти да доносе важне одлуке због којих бивају политички одговорни (Јовановић, 2018, стр. 75). У основи политичке одговорности јесте поверење које носиоци политичких функција добијају приликом свог избора на почетку мандата. Када је реч о представницима извршне власти, односно шефу државе и влади, то значи да је шеф државе политички одговоран према грађанима који су га изабрали непосредно путем општих избора (Јовановић, 2018, стр. 72). С обзиром на то да је највећи број новодонетих устава изоставио установу према потписима на основу које је влада на себе преузимала политичку одговорност за акте шефа државе, било је неопходно да се установи непосредна одговорност шефа државе која ће омогућити санкционисање сваке злоупотребе власти (Симовић, 2010, стр. 211).

Питање одговорности шефа државе, иако тема од прворазредног уставноправног значаја, веома је ретко постављано. Разлог за то лежи у вишевековној неодговорности монарха, која је правдана како теоријама о *божанском праву* тако и функционалним позиционирањем шефа државе у уставном систему. Зато не чуди чињеница да се после више од два века откако је први републикански шеф државе у свету учињен одговорним у Сједињеним Америчким Државама (у даљем тексту САД), питање његове одговорности поставља тек када се за тим јави потреба у пракси (Трипковић, 2009, стр. 278–279). Кривична одговорност председника Републике Уставом (2006) уређена је у свим републикама. Она је, како истиче Пејић (2025), облик правне одговорности који указује да носилац ове високе функције може извршити посебна кривична дела у функцији, за које је предвиђена специфична правна процедура и санкција у виду опозива (стр. 23–24). Правна одговорност може бити заснована на повреди правних правила или на повреди моралних обавеза. По мишљењу Марковића (2023), одговорност шефа државе за повреду устава (и закона) представља правно-политичку одговорност (стр. 25). Дакле, не може се говорити о чистом облику правне или политичке одговорности, с обзиром на то да политички или уставносудски орган изриче политичку санкцију за противправну радњу.

У наставку рада у циљу разматрања питања одговорности шефа државе биће речи о уставноправним основама одговорности најчешће прописаним, као разлозима за покретање и вођење поступка пред уставним судом.

2. Уставноправни основи одговорности шефа државе

На први поглед, у упоредном уставном праву јављају се различити основи правне одговорности председника републике. Поједностављено и историјски посматрано, они се могу поделити на *кривичноправне* и *уставноправне*. Ипак, њихово ближе сагледавање показује нам да је заправо реч о *sui generis* уставним категоријама, о основама одговорности чија се квалификација изводи из надлежности председника републике и његове обавезе да буде одан уставу (Маринковић, 2021, стр. 4). Садржина уставних норми о инкриминисаним делима која председник републике може учинити у оквиру своје функције по правилу је уопштена и врло кратка. Традиционална дела која се у уставима помињу јесу издаја народа или велеиздаја, док су у савременим уставима све присутније опште формулације попут повреде или кршења устава (Пејић, 2025, стр. 24). Такав је случај и са уставима у бившим југословенским републикама[2], међу којима је и Србија, коју ћемо накнадно анализирати, чији устави предвиђају да се оптужба против шефа државе може подићи уколико је он у обављању своје функције повредио устав. Исто тако и Устав Аустрије предвиђа да се уставном суду може поднети тужба против председника републике, једино због повреде устава (Стојановић, 2016, стр. 38). Повреда устава, по речима Петрова, представља широк појам који обухвата не само изричиту повреду уставне одредбе већ и повреду оног што се у уставној теорији назива *духом устава*. Зато се једно изразито правно питање, као што је питање повреде устава од стране председника републике, може изобличити у питање политичке целисходности његовог рада и онда и довести до поновног отварања питања политизације уставног суда (Петров, 2008, стр. 77 наведено према Симовић, 2010, стр. 214). Са друге стране, Стојановић (2016) истиче да када устав не установљава други правни основ одговорности, осим повреде устава и када ту повреду ближе не квалификује, основ одговорности не може да се шири на повреду *духа устава*, јер би тај основ био потпуно неодређен и несигуран, те би у резултату довео до конфузије политичког и правног процењивања (стр. 69–70).

Осим класичне повреде устава, постоје устави који предвиђају квалификовану повреду устава, као услов за подизање оптужбе против

[2] Од држава бивших југословенских република, једино Устав Босне и Херцеговине не утврђује одговорност високих државних функционера пред уставним судом (Пилиповић, 2025, стр. 81).

шефа државе. Такав је случај у Немачкој, у Мађарској и у Словачкој, где се помиње намерна повреда устава као услов за покретање питања о одговорности шефа државе, док се у Албанији захтева постојање тешке повреде устава (Симовић, 2010, стр. 213). Уставни суд Италије карактеристичан је, између осталог, по томе што решава по тужбама поднетим против председника републике за велеиздају или кршење устава (Стојановић, 2016, стр. 41). Кривично дело велеиздаје по свим формалним елементима може се третирати као основ кривичне одговорности. Међутим, како у политичкој историји није било случајева осуде за велеиздају, различите интерпретације наводе на закључак да се ту крије идеја политичке одговорности шефа државе (Пејић, 2025, стр. 24–25).

Основ оптужбе представља свака повреда устава коју шеф државе чини у вршењу надлежности. Осим повреде устава, Устав Македоније (1991, чл. 87, ст. 1) и Ustav Slovenije (1991, чл. 109) утврђују, као разлог за подизање оптужбе против шефа државе, и повреду закона приликом обављања функције, с тим да словеначки председник може бити оптужен само због теже повреде закона (Симовић, 2010, стр. 213). „Произлази да се основ правне одговорности председника Републике, било да је заодевен у речник кривичног права, било да је одређен на шири начин, као одговорност за повреду устава, налази у непоштовању когентних норми устава, односно изричитих обавеза – забрана и налога – које устав прописује. Те обавезе се могу поделити у две алтернативне групе. Једне проистичу из надлежности председника које припадају категорији везаних аката, а друге из осталих одредаба устава чије је поштовање израз оданости уставу. Конкретизација когентних одредаба устава у кривичним и другим законима олакшава доказивање садржине обавеза, али сама по себи није неопходна за њихово постојање“ (Маринковић, 2021, стр. 7).

3. Улога уставног суда у поступку утврђивања одговорности шефа државе у упоредном праву

Када је у питању улога коју уставни суд може имати приликом одлучивања о одговорности шефа државе, компаративна уставност пружа нам могућност сагледавања два решења. Једно, које се односи на надлежност уставног суда да одлучује о оптужбама против шефа државе и друго, сходно којем уставни суд има само право да учествује у поступку одлучивања о оптужбама против шефа државе. У првом

случају, уставни суд одлучује (самостално или у проширеном саставу) о оптужби против шефа државе коју је поднео парламент (најчешће дом грађана). У другом је случају улога уставног суда ужа, јер нема право да одлучује о одговорности шефа државе, већ има само право да изнесе своје мишљење о томе да ли је шеф државе повредио устав, односно закон, те да ли су поштована правила приликом покретања поступка. У наведена два решења у погледу надлежности уставног суда да одлучује о оптужбама против шефа државе, могуће је сврстати и уставне судове бивших југословенских република. Уставни суд, у пуном капацитету може да одлучује о оптужбама против шефа државе у Словенији, у Македонији и у Хрватској. Међутим, у Србији и у Црној Гори[3] улога уставног суда своди се на утврђивање да ли је шеф државе у обављању својих функција повредио устав, а коначну одлуку о санкцији доносе парламенти – Народна скупштина Србије, односно Скупштина Црне Горе (Дмичић & Пилиповић, 2013, стр. 31–32). У Румунији се, рецимо, одлука о разрешењу доноси на референдуму после суспензије коју је извршио парламент и после консултације са уставним судом (Николић & Манојловић, 2022, стр. 372), односно председника Румуније, у случају да је починио тешка дела која крше уставне одредбе, могу суспендовати са функције Посланички дом и Сенат, на заједничкој седници, већином гласова посланика и сенатора, а након консултација са Уставним судом Румуније (*The Constitution of Romania*, чл. 95). Наравно, постоје и уставни системи у којима уставни суд не учествује у поступку одлучивања поводом оптужби подигнутих против шефа државе, какав је био случај са Уставом Србије из 1990. године, који је предвиђао да одлуку о одговорности шефа државе доносе грађани на референдуму, или Устав СР Југославије из 1992. године, према којем је председник Републике могао бити разрешен дужности када Савезна скупштина утврди да је повредио Устав. Такође, према Уставу САД одлука о оптужбама против највиших државних функционера може бити у надлежности парламента, при чему се Представнички дом јавља у улози тужиоца, а Сенат у улози судије, док се у улози председавајућег појављује председник Врховног суда (Дмичић & Пилиповић, 2013, стр. 28, 31–32).

[3] Поступак за утврђивање да ли је председник Црне Горе повредио Устав може покренути Скупштина, на предлог најмање 25 посланика. Одлуку о постојању или непостојању повреде Устава доноси Уставни суд и без одлагања је објављује и доставља Скупштини и председнику Црне Горе. Председника Црне Горе Скупштина може разрешити када Уставни суд утврди да је повриједио Устав (Устав Црне Горе, 2007, члан 98, ставови 3, 5 и 6).

С обзиром на то да је утврђивање одговорности шефа државе осетљиво питање, јер се најнепосредније односи на уставни статус једног важног органа државне власти, уставни суд обично одлучује о овом питању квалификованом већином. У уставним системима у којима уставни суд не доноси коначну одлуку о одговорности шефа државе за повреду устава и друге кривице, већ је његова улога у поступку одлучивања о одговорности шефа државе саветодавна, за доношење одлуке уставног суда не захтева се посебна, различита већина од оне која је прописана за доношење свих других одлука уставног суда (Пајванчић, 2004, стр. 132). Ако разматрамо земље у којима ова улога уставног суда има најдужу традицију, а у којима уставни суд доноси коначну одлуку о одговорности шефа државе, можемо се осврнути на Устав Аустрије, који предвиђа да Савезни председник може да буде оптужен због повреде Устава, ако је на захтев једног од парламентарних домова, Савезног већа или Националног већа, такву одлуку донела Савезна скупштина. Одлука мора да се донесе уз присуство већине чланова оба представничка тела и то већином од две трећине датих гласова. Осуђујућа одлука Уставног суда Аустрије има за последицу губитак службе, а при отежавајућим околностима и губитак политичких права. Уставни суд, међутим, може да се заустави само на утврђивању повреде права. С друге стране, тужба може да се прошири и на радње носиоца функције које су кривичноправно кажњиве, када је искључено поступање редовних кривичних судова и једино је надлежан Уставни суд (Стојановић, 2016, стр. 40). Осим Аустрије, Савезни уставни суд Немачке може да суди председнику Републике, као што смо претходно навели, због намерне повреде Основног закона или другог савезног закона, на основу оптужбе коју усвоји две трећине чланова Бундестага или Бундесрата (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, чл. 61, ст. 1). Уколико суд утврди кривицу Савезног председника, може да му одузме председничку функцију. Исто тако, постоји могућност да суд пре доношења коначне одлуке донесе одлуку о привременој мери, којом се Савезни председник спречава да даље обавља дужност (Стојановић, 2016, стр. 41). У Италији се поступак утврђивања одговорности шефа државе покреће од стране парламента, а окончава се доношењем одлуке Уставног суда (Орловић & Рајић, 2020, стр. 124–125). Председника Републике ставља под оптужбу парламент, на заједничкој седници оба дома, апсолутном већином гласова свих својих чланова. Занимљивост у случају Италије јесте да у суђењу председнику Републике, осим 15 редовних судија Уставног суда, учествује још и 16 чланова, који се бирају на почетку парламентарног периода, на заједничкој седници

парламентарних домова, између грађана који испуњавају услове да буду изабрани за сенатора (*Constitution of the Italian Republic*, 1947, чл. 135). Имајући у виду овај састав Уставног суда Италије, може се тврдити да председнику Републике, поред судија Уставног суда као чланова државне институције, суди и народ (Стојановић, 2016, стр. 41).

У уставним системима у којима уставни суд располаже пуним капацитетом да одлучује о оптужбама против шефа државе, он ће о томе и донети коначну одлуку. У неким уставима експлицитно је утврђено и дејство одлуке уставног суда: престанак мандата шефа државе, престанак дужности по сили устава, разрешење функције итд. Дакле, могуће је да устав предвиди престанак мандата шефу државе *ex constitutione*, уколико уставни суд утврди његову одговорност, као што је то случај у Хрватској (Ustav Republike Hrvatske, 2014, чл. 105, ст. 5) и у Македонији (Устав Републике Северне Македоније, чл. 87, ст. 4), или да сам уставни суд изрекне санкцију у својој одлуци, као што је то случај у Словенији. Према Ustavu Slovenije (1991), Уставни суд може одузети функцију шефу државе уколико је оптужба основана. Дакле, у Словенији је одвојена радња оцењивања основаности оптужбе од одлуке о одузимању функције. За разлику од ове три наведене државе, у Србији и у Црној Гори, уставни суд одлучује само о постојању повреде устава, а одлуку о санкцији шефу државе (разрешењу) доноси парламент (Дмичић & Пилиповић, 2013, стр. 35–36).

4. Улога Уставног суда у поступку утврђивања одговорности шефа државе у Србији

Уставом из 2006. године, установљена је нова надлежност Уставног суда у вези с разрешењем председника Републике[4] (Марковић, 2007, стр. 37). Ако се постави питање разлога додељивања Уставном суду ове надлежности, одговор се може пронаћи у самом основу одговорности

[4] Према ранијем Уставу било је речи о опозиву, а не о разрешењу председника Републике. О опозиву су, сходно Уставу из 1990. године, одлучивали Народна скупштина, као надлежна да покрене поступак ако оцени да је председник Републике прекршио Устав, као и грађани, који је требало да се изјасне на референдуму. Како Стојановић (2016) истиче, нови Устав одбацује поступак опозива, који је мешао елементе политичке и правне одговорности, те установљава процедуру разрешења шефа државе, која искључиво претпоставља његову правну одговорност (стр. 69). Одговорност председника Републике према Уставу из 1990. квалификовала се као политичка, јер је Народна скупштина могла врло лако да оцени и акте председника Републике са којима се не слаже као *кршење* Устава. Новим уставом та одговорност јесте правна (кривична) и санкција за такву његову одговорност јесте управо разрешење (Марковић, 2022, стр. 333).

председника Републике – повреди Устава,[5] будући да је Уставни суд заштитник Устава, без обзира на то ко Устав повређује (Марковић, 2007, стр. 37–38).

Поступак за разрешење председника Републике може да покрене Народна скупштина Србије, на предлог једне трећине народних посланика (Устав, 2006, чл. 118). Поступак почиње онда када председник Народне скупштине достави Уставном суду акт о покретању поступка одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике. Уколико Уставни суд утврди да је поступак за разрешење председника Републике покренут у складу са Уставом и законом, акт Народне скупштине којим се покреће поступак одлучивања о повреди Устава доставља се на одговор председнику Републике, у року који Уставни суд одреди. Након истека рока за одговор, председник Уставног суда заказује расправу, на коју позива председника Републике и председника Народне скупштине. Потребно је истаћи да је у поступку одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике, Уставни суд ограничен само на одлучивање о повредама одредаба Устава које су наведене у акту Народне скупштине о покретању поступка. Одлуку о повреди Устава од стране председника Уставни суд мора да донесе у року од 45 дана од дана подношења акта Народне скупштине (Закон о Уставном суду, 2007, чл. 93–96). До разрешења председника Републике због повреде Устава долази онда када Народна скупштина донесе одлуку гласовима најмање две трећине народних посланика (Устав Републике Србије, 2006, чл. 118).

Као што смо претходно навели, у члану 118, у ставу 2 Устава (2006) истиче се да поступак за разрешење председника Републике „може да покрене Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика“. Иако наведена уставна одредба на први поглед делује сасвим јасно, она оставља простор за различита тумачења. Прво, могло би се закључити да је за покретање поступка за разрешење председника Републике довољан предлог једне трећине народних посланика, како је закључила и Венецијанска комисија (2007), мада је то учинила са резервом због недовољно јасне уставне

[5] Релативно широко и недовољно прецизно постављен основ за разрешење председника Републике, потенцијално оставља шири простор за покретање поступка његовог разрешења, иако је таква могућност у новијој уставној пракси Србије остала превасходно хипотетичка (Микић, 2018, стр. 5).

одредбе[6]. Друго, поменута уставна норма може се тумачити тако да једна трећина народних посланика само предлаже покретање поступка за разрешење председника Републике, док одлуку о његовом покретању доноси Народна скупштина у складу са општим уставним правилима о одлучивању у овом органу. Следећи дикцију уставне норме, Народна скупштина није дужна да покрене поступак за разрешење председника Републике сваки пут када то предложи једна трећина народних посланика, јер формулација према којој она *може* покренути поступак упућује на то да предлог једне трећине народних посланика сам по себи не обавезује Народну скупштину да такав поступак и покрене. Имајући у виду да Уставом (2006) није предвиђено да се о овом питању одлучује посебном, квалификованом већином (чл. 105), за покретање поступка за разрешење председника Републике одлучује се кворумском већином, дакле већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина од укупног броја народних посланика. На тај начин, Устав (2006) прави разлику између иницијативе за покретање поступка подизања оптужбе против шефа државе и доношења одлуке о подизању оптужбе за повреду Устава (Симовић & Орловић, 2023, 631). Другим речима, тек након што Народна скупштина позитивно одлучи, може се поднети захтев Уставном суду да оцени да ли је дошло до повреде Устава (Дмичић & Пилиповић, 2013, стр. 33).

Међутим, да непрецизност уставне норме која уређује покретање поступка разрешења председника Републике може да ствара одређене проблеме у пракси, потврђују лутања и грешке Народне скупштине приликом законског развијања овог поступка (Симовић & Орловић, 2023, 632). Наиме, Закон о Уставном суду (2007, чл. 93, ст. 1) прописује да „поступак одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике покреће Народна скупштина, на предлог једне трећине укупног броја народних посланика“. Дакле, из дикције поменутог законског решења произлази да је Народна скупштина дужна да покрене поступак за разрешење председника Републике када то предложи најмање једна трећина парламентараца. Пада у очи да законодавац није дословце преписао уставотворчеву формулацију, која укључује реч

[6] Коментаришући члан 118 Устава Републике Србије (2006), Венецијанска комисија наводи да трећина посланика може захтевати покретање поступка импичмента због кршења Устава. Она, такође, наводи да „Уставни суд затим одлучује, или је барем тако Венецијанска комисија разумела ову не баш јасно формулисану одредбу, о томе да ли је дошло до кршења, а Народна скупштина тада може да разреши председника двотрећинском већином“ (Venice Commission, 2007).

може. Недоследност законодавца потврђује и накнадно донет Закон о председнику Републике (2007), који предвиђа да разрешење председника Републике може да предложи најмање једна трећина народних посланика, ако сматра да је он повредио Устав, а поступак за разрешење покреће се већином гласова свих народних посланика (чл. 15, ст. 1). Како Марковић (2007) наводи, чак и да је Закон о председнику Републике (2007) добро протумачио уставну одредбу о разрешењу председника Републике, није у сагласности са Уставом (2006) да поступак за разрешење покреће Народна скупштина „већином гласова свих народних посланика", јер Народна скупштина одлучује таквом већином само у случајевима који су у Уставу таксативно наведени[7] (стр. 33). Имајући у виду да се на том списку не налази покретање поступка за разрешење председника Републике због повреде Устава, несумњиво је да је законодавац прекорачио Уставом установљен нормативни оквир (Симовић, 2010, стр. 215).

Уставом из 2006. године, у једно политичко питање односа легислативе и егзекутиве, умеће се аполитички Уставни суд, који треба да утврди повреду Устава од стране председника Републике, а политичку санкцију због те повреде да изрекне Народна скупштина. Марковић (2007) истиче да би разрешење председника Републике требало да буде овлашћење оног органа који га је и изабрао. А пошто су га изабрали бирачи непосредно, они би требало да одлучују и о његовом *опозиву* (стр. 37–38). Исто мишљење деле и Симовић и Петров, с обзиром на то да није у складу са логиком института непосредно изабраног шефа државе, да га разрешава Народна скупштина. Шта је са начелом поделе власти? (Дмичић & Пилиповић, 2013, стр. 37–38). Међутим, с обзиром на то да се уставотворац већ определио да Народна скупштина својом политичком проценом одлучује о разрешењу председника Републике, онда је требало, по речима Симовића (2010), да цео поступак остане искључиво у њеној надлежности (стр. 222). Марковић (2007), опет наводи да уколико се то овлашћење додељује Парламенту, оно би у целини (покретање поступка, утврђивање повреде Устава разрешење због повреде Устава) требало да остане у његовој надлежности, односно у надлежности Народне скупштине, као што је случај с одговорношћу председника САД пред Конгресом (стр. 37–38).

[7] Народна скупштина у свим осталим случајевима доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика (Устав Републике Србије, 2006, члан 105).

Посебно је критиковано то што упркос постојању одлуке Уставног суда, којом је он утврдио повреду Устава од стране председника Републике, Народна скупштина не разрешује председника Републике, јер за такву одлуку нема две трећине гласова народних посланика (Марковић, 2007, стр. 39). Дакле, чак и када би, хипотетички, Уставни суд утврдио да постоји правна одговорност председника, политичка већина у парламенту може бити против разрешења. То је разлог зашто се овај уставни механизам може сматрати симболичним покрићем за механизам власти који допушта председнику да излази изван својих уставних овлашћења (Пејић, 2025, стр. 30). Сувишно је и разматрати колико се на тај начин углед Уставног суда, као коначног и најкомпетентнијег арбитра у вези с питањима повреде начела уставности може довести у питање, будући да он, уместо одлуке, даје мишљење које формално и не обавезује Народну скупштину која коначно одлучује (Марковић, 2007, стр. 39). Осим тога, не разрешавајући дужности председника Републике, Народна скупштина повређује уставну одредбу према којој су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (Устав, 2006, чл. 166, ст. 2), али доприноси и слабљењу ауторитета и легитимитета председника Републике, који наставља да обавља своју функцију упркос постојању чињенице која га дискредитује (Симовић & Орловић, 2023, стр. 637). Такође, с обзиром на то да коначну одлуку доноси двотрећинска парламентарна већина, може се оправдано рећи да је политичка одговорност председника Републике (прикривено) уведена *на мала врата*. Како истиче Пејић (2025, стр. 57), наведено представља додатни аргумент у прилог потреби да се овај аспект поделе власти врати његовом правном смислу, те да се Уставном суду или Врховном суду повери надлежност за одлучивање о правној (кривичној) одговорности шефа државе. Са друге стране, супротно дејство производи одлука Уставног суда којом се утврђује да председник Републике није повредио Устав. У том случају његова одлука обавезује Народну скупштину, будући да председник Републике не може бити разрешен дужности (Симовић & Орловић, 2023, стр. 635). Тиме се поступак окончава, јер Народна скупштина не може разрешити председника Републике противно одлуци Уставног суда (Дмичић & Пилиповић, 2013, стр. 37–38).

Премда је рок који је остављен Уставном суду за одлучивање релативно кратак, значај подигнуте оптужбе против председника Републике, која може да резултира његовим разрешењем, оправдава одређивање тако кратког рока ради релативно брзог отклањања дилеме да ли је председник Републике повредио Устав. Устав је само наложио

Уставном суду да поступи у том периоду, али Уставом (2006) није предвиђено шта се дешава ако се Уставни суд оглуши о ту своју обавезу. У недовољно консолидованим уставним демократијама рад Уставног суда често је политизован, при чему треба имати у виду и чињеницу да председник Републике учествује у избору 10 од 15 судија Уставног суда. Отуда, Уставни суд може да опструира покренути поступак разрешења председника Републике, јер без његове одлуке поступак не би могао да буде настављен (Симовић & Орловић, 2023, стр. 633). Према томе, за разрешење председника Републике неопходна су два услова: одлука Уставног суда о постојању повреде Устава од стране председника Републике и одлука Народне скупштине о његовом разрешењу. Зато и ако би Уставни суд донео одлуку о повреди Устава од стране председника Републике након истека рока од 45 дана, Народна скупштина не би могла одлучивати о разрешењу председника Републике, јер би разрешење председника Републике у том случају било неуставно због повреде Уставом установљене процедуре (Симовић, 2010, стр. 221).

Иако постојеће уставно решење оставља простор за евентуалну опструкцију поступка од стране Уставног суда, у теорији се указује да би, с обзиром на значај који овај орган има у правном систему и чињеницу да је већ укључен у однос одговорности председника Републике, било оправдано размотрити могућност да му буде поверена коначна реч у поступку утврђивања одговорности. Наравно, под претпоставком да је основ одговорности дефинисан довољно прецизно да би се о њему могло одлучивати у поступку правног карактера. Може се, стога, закључити како је пропуштена шанса да се новим Уставом (2006) ово питање регулише на прикладан начин, узимајући у обзир упоредну праксу, као и постојеће теоријске концепције (Трипковић, 2009, стр. 311).

5. Закључак

Премда ретко остваривана у пракси, изузетно значајна надлежност уставног суда јесте његова могућност одлучивања о оптужбама против шефа државе. Уставноправни основ одговорности шефа државе готово је у свим анализираним земљама уопштен и недовољно прецизиран. На носиоцима власти, који имају надлежност да одлучују о одговорности шефа државе, јесте да тумаче ове уопштене одредбе.

Упоредноправна анализа показује да европски уставни системи не познају јединствен модел учешћа уставног суда у поступку утврђивања одговорности шефа државе. Разлике се огледају како у самом присуству

уставног суда у овом поступку, тако и у обиму овлашћења која су му поверена. Управо од тих овлашћења зависи степен правне природе поступка утврђивања одговорности шефа државе, односно могућност да се овај поступак заштити од претераног политичког утицаја.

Када је реч о уставноправном решењу у Републици Србији, може се закључити да је, упркос настојању уставотворца да успостави правну одговорност председника Републике, постојећи механизам његове одговорности у завршној фази сведен на политичко питање, јер о повреди Устава коју је утврдио Уставни суд политичку санкцију разрешења изриче Народна скупштина. Ако се уставотворац определио да Народна скупштина својом слободном политичком проценом одлучује о разрешењу председника Републике, онда је читав поступак требало да остане искључиво у њеној надлежности. Овакво решење доводи до нормативне недоследности у односу између Народне скупштине и Уставног суда. Уместо да Уставни суд буде искључиви заштитник Устава, будући да је њему поверена функција контроле рада Народне скупштине, Народна скупштина је та која у овом случају преузима контролну функцију и даје коначну реч у поступку за разрешење председника Републике, иако се Уставни суд пре тога изјаснио о његовој одговорности за повреду Устав. Позитиван аспект постојећег модела може се огледати у томе што би независан Уставни суд, формиран према стручним, а не политичким мерилима, требало да осујети претварање, у основи, правне одговорности председника Републике у чисто политичку одговорност. Ипак би најлогичније и најисправније решење било да одлука Уставног суда обавезује Народну скупштину, те да у случају уставносудског утврђивања повреде Устава од стране председника Републике он буде и разрешен од стране Народне скупштине, или чак да, по угледу на суседне земље, мандат шефа државе престане по сили Устава (*ex constitutione*).

Без обзира на то што у Републици Србији још увек није дошло до покретања поступка утврђивања одговорности председника Републике, где би постојеће уставноправне одредбе могле да заживе, још увек постоји прилика да се уочени нормативни недостаци отклоне у поступку будуће уставне ревизије. На тај би се начин успоставио доследнији и правно утемељенији модел одговорности шефа државе, у којем би улога Уставног суда била јасније и сврсисходније дефинисана.

Изјава о непостојању сукоба интереса
Аутор изјављује да нема сукоб интереса.

Финансирање
Рад представља резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација по Уговору евиденционог броја 451-03-34/2026-03/200254 од 5. фебруара 2026. године.

Изјава о доступности података
Оригинални доприноси представљени у раду укључени су у сам рукопис/додатни материјал, а додатна питања могу се упутити аутору.

Информисани пристанак свих учесника у истраживању/одобрење надлежног одбора
Није применљиво.

Nićiforović Anđela
University of Priština, Head Office in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law, Kosovska Mitrovica, Serbia

THE CONSTITUTIONAL CONCEPT OF THE RESPONSIBILITY OF THE HEAD OF STATE

ABSTRACT: In addition to its primary jurisdiction, the Constitutional Court also exercises certain specific competences, one of which is its jurisdiction to adjudicate cases involving high-ranking state officials. In this paper, the author analyzes this very particular competence of the Constitutional Court, directed at determining the responsibility of the head of state. The subject of the research encompasses the constitutional and legal grounds for initiating proceedings concerning the responsibility of the head of state, the authorized entities, the required majority, and the procedure for adopting a decision on the indictment against the head of state. The research aims to identify, through the application of the positive-law and comparative-law methods, the similarities and differences in the existing normative solutions of certain European countries. In the final part

of the paper, special attention will be devoted to how this issue has been addressed in the Republic of Serbia, as outlined in the 2006 Constitution. By examining existing solutions and their potential shortcomings, the author aims to highlight the need for possible constitutional reform in this matter in the Republic of Serbia.

Keywords: *constitutional court, head of state, responsibility of the head of state.*

Литература

1. Venice Commission, *Opinion on the Constitution of Serbia* (CDL-AD(2007)004). Venice, 16–17 March 2007. Приступљено 5. 2. 2026. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2007)004-e
2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Приступљено 2. 2. 2026. https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html
3. Дмичић, М., & Пилиповић, М. (2013). Улога уставног суда у поступцима оптужбе против највиших државних функционера. *Журнал за криминалистику и право, 18*(3), стр. 27–40
4. Закон о председнику Републике. *Службени гласник РС*, бр. 111/07
5. Закон о Уставном суду. *Службени гласник РС*, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одлука УС, 103/15, 40/15 – др. закон, 10/23 и 92/23
6. Јовановић, Н. (2018). Политичка одговорност носилаца извршне власти у Републици Србији. *Администрација и јавне политике*, *4*(3), стр. 71–85. DOI: https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.5
7. Маринковић, Т. (2021). *Одговорност председника Републике за повреду Устава – забрана утицаја на вршење судијске функције.* Београд: Центар за правосудна истраживања (ЦЕПРИС)
8. Марковић, Г. (2023). Одговорност шефа државе у уставима бивших Југословенских република. У: Миљковић, С. (уред.), *Право између идеала и стварности – зборник радова* (стр. 17–39). Косовска Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици; Београд: Институт за упоредно право
9. Марковић, Р. (2022). *Уставно право* (*двадесет шесто поновљено издање*). Београд. Правни факултет Универзитета
10. Марковић, Р. (2007). Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године. *Анали Правног факултета у Београду, 55*(2). стр. 19–46

11. Mikić, V. (2025). Constitutional Courts' Functions in Europe: What Do Constitutions Say? *Strani pravni život*, *69*(3), pp. 373–385. DOI**:** https://doi.org/10.56461/SPZ_25302KJ
12. Микић, В. (2018). *Нормативна анализа положаја председника Републике и форме прећутне президенцијализације уставног уређења у Републици Србији.* Сарајево: Фондација Центар за јавно право. Приступљено 28. 1. 2026. https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Vladimir_Mikic8.pdf
13. Николић, П. О., & Манојловић, Д. С. (2022). Развој и функције парламента и његов однос према извршној власти у земљама Европске уније. *Страни правни живот 66*(3), стр. 367–384. DOI: https://doi.org/10.56461/SPZ_22302KJ
14. Орловић, С., & Рајић, Н. (2020). Улога Уставног суда у развоју уставних система Италије и Србије. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, *54*(1), стр. 121–140. DOI:10.5937/zrpfns54-26531
15. Пајванчић, М. (2004). Функције уставног суда у утврђивању кривице шефа државе у уставима земаља у транзицији. У: Ненадић, Б. (прир.), *Уставни суд Србије – у сусрет новом Уставу – зборник радова* (стр. 121–134), Београд: Уставни суд Републике Србије
16. Пејић, И. (2025). Непосредан избор и одговорност председника Републике. *Зборник радова Правног факултета у Нишу, 64(*104), стр. 15–36. DOI: 10.5937/zrpfn1-57621
17. Pejić, I. (2019). The Constitutional Rationalization of the Separation of Powers: The Case of Serbia. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, *58*(84), pp. 45−62. DOI:10.5937/zrpfni1984
18. Петров, В., & Симовић, Д. (2010). Општа питања о надлежности уставних судова. У: Вучић, О., Петров, В., & Симовић, Д. (уред.), *Уставни судови у бившим југословенским републикама – теорија, норма, пракса* (стр. 116–120). Београд: Досије студио
19. Петров, В. (2008). Нови уставни суд Републике Србије: поводом мишљења Венецијанске комисије о Уставу Републике Србије. *Нова српска политичка мисао – Посебно издање Устав и искушења*, (2), стр. 71–85
20. Пилиповић, М. (2025). Неки аспекти уставног положаја предсједника републике у државама насталим дисолуцијом Југославије у свјетлу компаративног права. *Страни правни живот, 69*(1), стр. 75–101. DOI: https://doi.org/10.56461/SPZ_25105KJ
21. Радовановић, С. (2024). Два колосека кривичне одговорности носилаца највиших функција власти (председника државе, премијера,

министара). *Архив за правне и друштвене науке*, *119*(2), стр. 77–99. DOI: 10.5937/adpn2402077R
22. Симовић, Д., & Орловић, С. (2023). *Коментар Устава Републике Србије – са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права*. Београд: Службени гласник
23. Симовић, Д. (2010). Одлучивање о оптужбама против највиших државних функционера. У: Вучић, О., Петров, В., & Симовић, Д. (уред.), *Уставни судови у бившим југословенским републикама – теорија, норма, пракса* (стр. 211–222). Београд: Досије студио
24. Стојановић, М. Д. (2016). *Уставно правосуђе – уставно процесно право*. Ниш: Правни факултет у Нишу
25. Трипковић, Б. (2009). О одговорности шефа државе у Србији – два недовршена концепта. *Гласник адвокатске коморе Војводине*, *81*(7–8). стр. 278–312
26. Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 98/06 и 115/21
27. Устав Републике Северне Македоније. *Службен весник на Република Северна Македонија*, бр. 52/91, са изменама, Приступљено 5. 2. 2026. https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf
28. Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10. i 5/14. (pročišćeni tekst, *Ustavni sud Republike Hrvatske*, 15. siječnja 2014). Pristuљeno 5. 2. 2026. https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15._sijecnja_2014_.pdf.
29. Устав Црне Горе. *Службени лист ЦГ*, бр. 1/07 и 38/13 – Амандмани I-XVI. Приступљено 5. 2. 2026. https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html
30. Ustav Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 33/91-I, 42/97, 66/20, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21 in 98/25. Приступљено 1. 2. 2026. https://www.us-rs.si/sl/pravna-podlaga/ustava-republike-slovenije
31. The Constitution of Romania. Приступљено 31. 1. 2025. https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania
32. Constitution of the Italian Republic. Constitutional court of the Italian Republic. Приступљено 5. 2. 2026. https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/The_Constitution_of_the_Italian_Republic.pdf