

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA I

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2011

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-341-0

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизacija у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 1 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011 (Beograd : Dosije studio). – 302 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-341-0

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 188354572

Проф. др Мирјана Стефановски*

НЕПОСТОЈАЊЕ МИНИСТАРСКОГ ПРЕМАПОТПИСА У УСТАВУ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ

Апстракт

Неусловљеност председничких аката министарским премапотписом у Уставу Србије од 2006. године представља крупну аномалију у систему одговорности власти. У раду се разматрају њени домаћаји у склопу уставних решења о одређивању мандатара и избору владе, гласању о неповерењу влади и распуштању скупштине и о поступку разрешења председника Републике. Указује се на порекло идеје о арбитражној улози председничких прерогатива, на њене иманентне слабости и непостојање јемстава и санкција против злоупотреба.

Кључне речи: Устав Србије од 2006. Установа премапотписа. Распуштање скупштине. Одговорност председника Републике.

I

„Републике су дакле принуђене да највишу власт учине одговорном. Али тада одговорност постаје илузорна.“¹ Овим језгровитим исказом Бенжамен Констан, чији ће списи остати, према мишљењу Лабулаја, „најживљи израз француског либерализма“, указао је још двадесетих година XIX века на темељни проблем републиканске владе. За Констан, установа министарског премапотписа представља сам темељ здања уставне владавине. Стављајући полуге извршности у руке министара, институт премапотписа владалачких аката одваја власт врховну од власти извршне, а то је одвајање основни услов одговорности. Јер само одвајањем од највише власти и преношењем на један нижи ниво – ниво министара, извршна власт може одиста бити и одговорна и смењива. Предност уставне монархије управо је у томе што ствара врховну власт која је неутрална и само је резервна и отпорна. Без власти министарске, која је једино активна, власт краљевска не би имала начина да дејствује, нити би имала средства да нешто створи или да на било шта принуди.²

* Проф др Мирјана Стефановски, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* (179059), који подржава Министарство просвете и науке Републике Србије.

1 Констан, В., *Начела политике и о министарској одговорности*, Београд 1883, стр. 22.

2 *Исто*, стр. 13–26.

Институт премапотписа, установа збиља чудесног значења, у којој су се могле стопити, а онда и разлучити на плану механизма одговорности, кривична и политичка министарска одговорност за акте државног поглавара, постала је током XIX века аксиом европске уставности, једнако у монархијама као и у републикама. У том проналаску прагматичног енглеског духа, којим су акти и делање неодговорног монарха били подведени под ограничења закона и уставних конвенција, а онда подвргнути и парламентарној контроли политичке оправданости, нађено је делотворно решење проблема одговорности у републикама. Овлашћења председника републике, с личном одговорношћу шефа државе по правилу, у складу са достојанством функције, и уско постављеном и веома отежаном, преко премапотписа скопчана су са министарском одговорношћу, знатно пространијом и много реалнијом, те тако уклопљена у систем одговорне владе.

Устав Француске од 1875. године, спајајући први пут систем парламентарне владе са републиканским обликом владавине, политички неодговорног председника начинио је правно неделатним и политички немоћним без садејства одговорних министара. Суделујући уставном обавезом премапотписа у свим председничким актима, које тиме и сами стварају, министри за њих преузимају одговорност. Како је то одговорност која је везана за функцију, за сам положај министара, па се тако простире и на политичка дела председника, попут порука домовима парламента или нацији, само изражавање неслагања је не отклања. Противљење мора бити изражено оставком. Отуда и солидарна одговорност кабинета за општу политику владе и индивидуална одговорност министара за њихове личне акте. Према природи и тежини дела одређена као политичка или као кривична, ова одговорност бива остварена или изјавом неповерења или оптужењем у парламенту.³ Значајна овлашћења председника – именоване министара, распуштање доњег дома уз сагласност сената и суспензивни вето,⁴ као и вршење традиционалних прерогатива шефа државе, условљени садејством једног парламентарног министарства, доведени су посредством министарског премапотписа у сагласност са политичком одговорношћу носилаца извршне власти пред парламентом, без које нема одговорне владе и парламентаризма.

Задржавајући кључна решења у погледу најважнијих овлашћења председника Републике – одређивања мандатара за образовање владе, права распуштања скупштине и права суспензивног вета, наш садашњи Устав преузео је из претходног Устава из 1990. и непостојање института премапотписа, једнако као и непостојање кривичне министарске одговорности. Из уставне конструкције парламентарног система уклоњена је управо стожерна установа. Креацијом, у особи шефа државе, једне власти која дела по сопственој увиђавности и властитом нахођењу и политички је неодговорна, повреда и виталних државних интереса остаје

3 Вид.: Esmein, A., *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, Paris 1914, стр. 149–150, 812–815, 839–846.

4 *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Presentation par Jacques Godechat, Paris 1970, стр. 331–338.

без икакве санкције. Одстрањење премапотписа представља једну тако крупну аномалију да је тиме не само порекнут парламентаризам, него је урушен и постулат одговорне владе који надилази теоријска учења о облицима државне власти. Никаквом конструкцијом хибридних облика (у нашој књижевности садашње уставно уређење одређено је као мешовити парламентарно-председнички систем) не може се правдати то да противзаконити акти председника Републике учињени у вршењу службене дужности остају потпуно некажњиви, начелно, уколико није повређено неко субјективно право. Поверавањем једној власти уставних овлашћења да у одређеној сфери дела самостално, а да незаконитост тог делања у начелу не подлеже санкцији, начињен је, за поимање правне државе, врло бизаран искорак.

Ако се вратимо изворнику – Уставу од 1990, у предговору писца устава професора Ратка Марковића налазимо ауторско одређење концепта институције председника Републике. У уставном склопу она је замишљена као „модераторна власт“, са улогом да „арбитрира на линији односа Народна скупштина – Влада“. Инспиративни узор назначен је напоменом о „слабијем“ положају српског председника у поређењу са прерогативама које је Устав Пете републике дао француском председнику.⁵ Сам појам председничке арбитраже потиче из члана 5. Устава Француске из 1958, којим је председнику поверено старање о поштовању устава; „путем своје арбитраже“ обезбеђује редовно функционисање јавних власти и континуитет државе.⁶

II

Посредујућу и усмеравајућу улогу у односима између власти, зарад осигурања стабилности уставног поретка и очувања континуитета у државним пословима, уставотворац Треће републике био је доделио једном по свом карактеру конзервативном и умереном телу – сенату. Нарочиту заслугу за пројектовање особеног места сената у уставном склопу имао је Лабулај својим ауторитетом чувеног либералног писца, професора политичке историје и врсног znalца уставних питања. У бурној политичкој повести Француске од времена Револуције кобна је била управо несталност основне форме државе. Приказује се, по Лабулају, као фатално кретање клатна, силовито заљуљаног, у узастопним превратима од револуције до државног удара, од конвентског деспотизма и анархије до аутократије и апсолутизма. Ту наопаку тежњу за усредсређивањем власти, свагда погубну за слободу, ваљало је онемогућити установавањем једне уравнотежавајуће власти, постављене између двеју ривалних – скупштине и шефа државе – да обе обуздава и умерава.⁷ У уставном систему Треће републике, како су га били поставили његови

5 *Устав Републике Србије*, Савремена администрација, Београд 1992. (предговор Р. Марковића), стр. IV–V.

6 *Les Constitutions de la France depuis 1789*, стр. 423–450.

7 E. Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, Paris 1872, стр. 68–76, 314–315, 333–366.

творци, сенат је истовремено требало да буде и брана скупштинској свемоћи и кочница претераним прохтевима извршне власти. Сагласно тој замисли, опредељена је надлежност сената: у законодавству равноправан је са скупштином и приликом усвајања буџета има право амандмана и право одбацивања; упоредо са скупштином врши парламентарну контролу над радом министара, који су политички одговорни и пред сенатом; сенат суди председнику и министрима у случајевима оптужбе од стране доњег дома; сједињујући се са представничким домом у једно тело – националну скупштину, суделује у избору председника; најзад, сагласност сената неопходна је за распуштање скупштине, док сенат не може бити распуштен.⁸

Могућност распуштања скупштине кључна је за остварење равнотеже власти, која је суштинска одлика парламентарног система. Условљавање дисолуције сагласношћу сената доиста је сенат учинило, како је замерено у уставној дебати, арбитром у сукобима између скупштине и извршне власти.⁹ Управо се то и хтелo постићи. При томе, проблем заправо није била класична владина дисолуција, распуштање којем влада прибегава када изгуби поверење скупштине, а уверена је да став парламентарне већине не одражава и право расположење бирачког тела. Сагласност сената ту се може претпоставити. Кабинету који ужива његово поверење сенат не би имао разлога да ускрати апел на народ. Са искуством из времена орлеанског парламентаризма, међутим, постојало је страховање од председничких злоупотреба права распуштања. У јемству да сенат може да одрекне председнику сагласност и онемогући распуштање скупштине видела се поуздана предохрана против злоупотреба те моћне прерогативе. Без овог ограничења, председник би по сопственом нахођењу могао да отпусти једно министарство које ужива поверење скупштине и са мањинским или неутралним кабинетом као изборном владом да распусти скупштину. Таква председничка распуштања наликовала би краљевским дисолуцијама које су биле карактеристичне за орлеански или за белгијски парламентаризам. И сам председник маршал Мак Махон изјавио је у току уставне дебате да би и њега самог уздржавала опасност употребе тог крајњег средства ако у критичном моменту извршна власт не би имала подршку једног умереног представничког тела.¹⁰

Игром судбине, баш је груби покушај председника Мак Махона да наметне властиту политику убрзо довео до потпуног напуштања института распуштања скупштине у уставној пракси Треће републике. Већ 1877. маршал Мак Махон је, сматрајући да кабинет треба да ужива поверење не само парламента него и шефа државе, изазвао оставку владе која је иза себе имала парламентарну већину. С новим кабинетом затражио је од сената пристанак за распуштање скупштине, како би била вас-

8 Marriott, J. A. R., *Second Chambres. An Inductive Study in Political Science*, Oxford 1927, стр. 145–150.

9 P. Matter, *La dissolution des assembles parlementaires*, Paris 1898, стр. 106.

10 Исто, стр. 107.

постављена нужна једнакост власти и њихова пуна независност. Мотивација предлога показала је и неразумевање и интимно неприхватање правила парламентарног режима. Тесном већином сенат се ипак приклонио том захтеву, иако се није могло разложно очекивати да ће народ стати уз председника у његовом сукобу са скупштином. Избори су дали исту скупштинску већину, која је потом покренула парламентарну истрагу о изборним притисцима. Пред претњом употребе финансијских овлашћења дома, министарство је дало оставку и председник је био нагнан да владу повери парламентарној већини. Пошто је, у чувеној поруци, изјавио да вршење права распуштања представља консултовање једног суда без призива и да се он приклања одговору земље, маршал Мак Махон достојанствено се повукао са положаја.¹¹

После ове драматичне кризе која је оживела сећања на бонапартизам, јавно мњење осудило је и сам институт распуштања скупштине, па је у пракси ово важно средство очувања нужног степена независности извршне власти од законодавне било одбачено, а сама идеја уставне равнотеже порекнута. Потпуна превласт парламента постала је упечатљива карактеристика француског парламентаризма, са свим манама које су уследиле: хипертофијом парламентарног надзора, захватањем у послове владе, учесталим кризама кабинета, кратковеким и slabим коалиционим владама. Велика имена уставне науке, попут Есмена или Дигија, снажно су критиковала ишчезавање права распуштања у уставној пракси. Према мишљењу Есмена, право распуштања, које је, као апел на бирачко тело, у парламентаризму и природно и легитимно, такође је и есенцијално и зато неопходно, као гаранција довољног одвајања власти и јемство против поништавања независности извршне власти.¹² По Дигију, право распуштања у виду апела на народ представља противтежу политичкој одговорности владе пред парламентом и зато је суштински састојак у парламентарном режиму, те се његовим ишчезавањем француски парламентаризам у пракси извргао у један псеудопарламентарни режим.¹³

Друга деценија XX века у читавој Европи отвара тему кризе парламентаризма. Тенденција јачања положаја извршне власти одражава се у појави првих устава који рестриктивно нормирају отежани поступак и прописују услове за обарање владе у парламенту. Такође се јављају и прва изузимања појединих председничких аката од правила премапотписа. По изразитој тежњи да извршној власти осигура превласт, радикално је искорачио пољски Устав од 1935.¹⁴ Међу уставима донетим између два светска рата издвајају га уставом утврђена неодговорност председника за сва званична дела и изузимање од обавезе министарског премапотписа врло значајних председничких аката. Тако, премапотпис

11 Исто, стр. 117–129.

12 Esmein, A., *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, стр. 157–158, 751–753.

13 Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, IV, Paris 1924, стр. 572–573, 576–577, 581.

14 Вид. Stefanović, J., „О праву распуштања парламента“, II, *Мјесећник*, 3–4, 1940, стр. 104–106.

се не изискује за именовање и разрешење председника владе, као ни за најважнија постављења у правосуђу и војсци, нити за именовање сенатора. Премапотпис се такође не тражи ни за акте оптужбе чланова владе ни за помиловања. И што је најважније, министарски супотпис се не захтева ни за распуштање скупштине и сената, чиме је чак и ванредно важно право дисолуције постављено као лична прерогатива председника. Насупрот томе, обарање владе у парламенту изузетно је отежано, а буџетско право врло скућено, с обезбеђењима да вољом парламента не може наступити ванбуџетско стање, да су тиме порекнути и најблажи захтеви парламентаризма.

Због традиционалног зрачења француских утицаја на плану развојка европске уставности, од далекосежног значаја за распрострањавање формалног напуштања не само класичног парламентаризма него и појмовних одлика парламентарне владе, био је Устав Пете француске републике. Постао у атмосфери нараслог осећања националне фрустрације због слома колонијалне политике за коју је оптужена слабост владе у метрополи, Устав представља одраз свесне воље за утврђивање институција јаке извршне власти.¹⁵ Председник републике као централна установа уставног система добио је ванредно моћан положај, печат који је овој установи утиснула изузетна фигура маршала Де Гола, творца устава и првог дугогодишњег председника. Према замисли особене концентрације моћи, знатним уставним прерогативама председника придружују се и замашна овлашћења владе, која је у односу према шефу државе стављена у положај који је у основи претвара у инструмент председникове политике. Парламент, остављен и без крајње санкције парламентарне контроле и одговорности владе садржане у пуном буџетском праву, постављен је више као једно „резервно средство демократије“, с могућношћу да изузетно, у једном строго условљеном и врло отежаном поступку, ипак може да обори владу.

У складу са додељеном улогом арбитра у конфликтима уставних власти, више веома важних овлашћења председник врши самостално, разрешен услова министарског премапотписа. Без премапотписа, председник именује првог министра и једну трећину чланова уставног савета, располаже правом иницијативе за претходну оцену уставности закона и међународних уговора, одлучује о изношењу нацрта закона на референдум и распушта скупштину. Најзад, као гарант континуитета државе, националне независности и интегритета државне територије, председник без министарског премапотписа располаже изванредним овлашћењима да предузима потребне мере у стању нужде. Право дисолуције, то веома моћно и врло двосекло оружје, остављено је посве у диспозицији председника. Уставом је предвиђено само консултовање са првим министром и председницима домова, али њихово мишљење ниуколико не везује председника. Одлуку о распуштању скупштине он доноси на властиту иницијативу и по својој политичкој увиђавности.

15 Уп. Јовичић, М., *Велики уставни системи*, Београд 1984, стр. 144–178.

То може бити било који политички разлог због којег сам председник сматра да би било целисходно ићи на распуштање скупштине. Осим класичног разлога, када влада у скупштини остане у мањини, сматра се легитимним и да се распуштању прибегне и док влада ужива повеће скупштине, ако се може очекивати да ће ванредни избори дати другачији распоред снага у парламенту и другу парламентарну већину. Уставом су ипак постављена два ограничења неомеђеној употреби права дисолуције: годину дана од избора одржаних после распуштања скупштине не може се приступити новом распуштању и скупштина не може бити распуштена за време вршења изузетних овлашћења.¹⁶

III

Упркос научној критици изузимања важних председничких аката од правила премапотписа у француском уставном праву, те поред критике таквог решења у ранијем српском уставу,¹⁷ Устав од 2006. године, идући путем свог претходника, такође напросто потпуно одстрањује уставову министарског премапотписа. У поређењу са ранијим уставом, једино су председничка овлашћења у ванредном и ратном стању значајно стегнута на један карактеристичан начин, који опет, због непостојања кривичне министарске одговорности, не представља ваљано решење. Проблем злоупотребе власти, нарочито у ванредном стању, како је то уосталом драматично показало и његово неуставно завођење 2003. године, праћено бројним грубо противуставним и незаконитим мерама и променама важећих закона,¹⁸ не разрешава се заједничким ауторством аката и неком врстом саучесништва без одговорности шефа државе и председника владе и скупштине или пак министара у влади „уз супотпис председника Републике“ (чл. 200–201). Да би се злоупотребе стања државне нужде колико је то могуће отклониле, пре свега треба уставом квалитетно нормирати заокружени механизам одговорности, уз јасно утврђене границе домашаја ванредних овлашћења и свих аката донетих за време ванредног или ратног стања.

Сви акти и сва службена дела председника Републике представљају према Уставу његове личне прерогативе. У својој фасцинацији председником бираним на непосредним изборима, српски уставотворац увео је премашио свој инспиративни узор – положај председника по Уставу Пете француске републике, који је од уставне реформе из 1962. такође

16 *Les Constitutions de la France depuis 1789*, стр. 423–450.

17 Видети, особито, разложну критику академика М. Јовичића, који иначе начелно не оспорава укрштање битних елемената различитих система, парламентарног и председничког, у Уставу од 1990. године: „Уставни положај председника Републике по новом српском Уставу“, *Србија на прелому векова*, Изабрани списи Миодрга Јовичића, књ. 6, Београд 2006, стр. 341–349. Уп. Јовичић, М., „Парламентарни систем у новом уставном уређењу Србије“, *Исто*, стр. 332–333, 336–337.

18 Вид. Чавошки, К., „Злоупотреба ванредног стања“, *Згажени устав*, Београд 2003, стр. 267–290.

снабдевен легитимацијом изборне инвеституре непосредно од грађана. Разрешени од обавезног министарског премапотписа су не само они акти који, према француском обрасцу, председника стављају у замишљени положај „модераторне власти“, као што су предлог кандидата за председника владе, распуштање скупштине и предлагање, односно именовање чланова уставног суда. За разлику од француског модела, невезани премапотписом, као председничке личне прерогативе, постављени су: и суспензивни вето; и представљање државе у земљи и иностранству; и постављање и опозивање амбасадора (додуше, ова су постављења у дипломатији бар условљена предлогом владе); и давање помиловања и одликовања; и, нарочито, командовање војском и постављања, унапређивања и разрешења свих официра (чл. 112, 113, 109. и 172).

Вољом уставотворца креиран је, дакле, ванредно јак председник, снабдевен изузетно моћним полугама самосталне власти, а да при томе за сва своја службена дела он остаје политички потпуно неодговоран, док је његова правна одговорност сведена на случајеве повреде устава, али не и закона. Разрешен сваке одговорности, председник Републике контролише извршну власт, одређујући шефа владе, коју опет, ускраћивањем сарадње може нагнати на оставку. Без властите одговорности, невезан премапотписом одговорног министра, он контролише законодавну власт, располажући суспензивним ветом и правом дисолуције. Политички потпуно неодговоран, решавајући о распуштању скупштине, он арбитрира о егзистенцији парламентарне већине, те може битно, чак пресудно, утицати на општу политику и парламента и владе. Неодговоран и политички и правно за те акте, својим дискреционим правом именовања и опозива амбасадора остварује утицај на дипломатију, док самосталним именовањима и разрешењима официра и, нарочито, командним овлашћењима, остварује пуну контролу над војском. Самосталним додељивањем и помиловања и одликовања, сва ублажавања казни и исказивања почести постављена су у начелу као ствар личне оцене председника. Преко права предлагања или права именовања битно утиче на састав уставног суда, иначе форума који треба да изрекне оцену о противности његове радње уставу, када скупштина покрене поступак, иначе веома отежан, за разрешење председника Републике због повреде устава. Најзад, представљајући земљу у иностранству, председник Републике по властитом просуђивању и сопственој увиђавности изражава националне и државне интересе, а да за то никоме не одговара, као што нема ни одговорности владе за нецелисходне чине председника и његове поступке у спољној политици, ма колико они били погрешни или штетни, чак погубни по националне интересе.

С обзиром на практичну неделотворност одговорности која је сувише високо постављена, као што је то положај шефа државе, свођење одговорности председника Републике на одговорност за противуставне акте (чл. 118) само је једна страна, она много лакша и мање спорна, главног уставног проблема – темељног питања одговорности. Наиме, према

садашњем Уставу, како министри начелно не одговарају за председничке акте и званична дела, исходи да за политичку злоупотребу и штетну или противзакониту употребу тако замашних атрибуција и моћних полуга власти напросто не одговара нико. Поменимо узгред, остављајући по страни раздобље комунистичке владавине, да од Намесничког устава од 1869. године ни краљ у Србији није располагао тако неомеђеном влашћу. Изузета од правила министарског премапотписа била је једино краљева одлука о одрицању од престола, јер је абдикација сматрана за лични чин а не акт власти. Различита по механизмима али слична по сведености, проблематична (не)одговорност председника Републике по уставима из 1990. и 2006. оправдавана је поглавито изборном инвеституром, као суштинским обележјем изведеним из институционалних решења председничког система.¹⁹ Класичан председнички систем, међутим, не познаје право дисолуције, нити се распуштање законодавног тела појмовно може измирити са логиком система, који равнотежу остварује начелом независности и узајамног ограничавања законодавне и извршне власти. Нити пак председнички систем познаје уставну разрешницу за незаконита службена дела шефа државе.

Замисао да се креира једна „модераторна“ и уравнотежавајућа власт наслоњена на решења парламентарног система²⁰ по себи уопште не изискује одстрањивање установе министарског премапотписа. Напротив, непостојање премапотписа идејно се никако не уклапа у систем парламентарне владе. Владе француске уставне повести издвајају се као врло особене и у науци су оспораване управо због својих крајности, због извргавања парламентаризма у уставној пракси Треће републике и поништавања парламентарне владе у уставном систему Пете републике. У повести парламентаризма, неутралну и посредујућу власт државног поглавара, концепцијски осмишљену било као отпорна или као делатна, али више резервна улога, познавали су и монархијски и републикански системи парламентарне владе. Међу монархијским парламентарним режимима, као узоран често је истицан пример дуговечног белгијског Устава од 1831. Према белгијском обрасцу била је конципирана и уставна улога круне у српском парламентаризму до Првог светског рата и потом по Видовданском уставу из 1921. Од републиканских уставних система парламентарних влада, као најпознатији примери могу се поменути Вајмарски устав од 1919, или од савремених устава, италијански и аустријски. Никако није случајно да готово сви европски уставни држави задржавају неокрњену установу министарског премапотписа. Изузетак у том погледу чине, карактеристично, управо бивше комунистичке земље. У њиховим новим уставима чешће је изузимање одређеног круга председ-

19 Марковић, Р., „Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, зборник радова *Два века српске уставности*, Београд 2010, стр. 19, 27, 34–35.

20 Исто, стр. 32–34; Симовић, Д., „Писани и живи устав за време важења Устава Републике Србије из 1990“, зборник радова *Два века српске уставности*, стр. 389, 391, 393.

ничких аката од обавезе министарског премапотписа, док се потпуно одстрањење премапотписа и ту јавља сасвим изузетно.²¹ Начелно, министарски премапотпис остаје аксиом система одговорне владе. Чак ни француски модел „арбитраже“ не допушта укидање премапотписа и тамо где нема места никаквом арбитражу у односима између власти.

IV

Због изузетне важности права дисолуције, суштинског за парламентарни систем, али неретко двосеклог са становишта парламентарности, ваља се посебно задржати на поимању тог права, које је према нашем Уставу конципирано битно другачије у односу на класични смисао распуштања парламента у парламентарном режиму. У погледу права дисолуције Устав од 2006. у битном следи свог претходника. Иако оба устава постављају дисолуцију као председничку прерогативу, ипак иницијативу за распуштање скупштине додељују влади (чл. 109, ст. 1). Председник Републике формално не може да распусти скупштину на властиту иницијативу. Оно о чему има право дискреционог одлучивања јесте да ли ће образложени предлог владе за распуштање скупштине прихватити или одбити. Садашњи Устав још искључује могућност дисолуције по предлогу владе уколико је влада оборена у парламенту или је одступила (чл. 128, ст. 3. и 5). Према Уставу, влада такође не може да предложи распуштање скупштине „ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свога поверења“ (чл. 109, ст. 2). Закон о председнику Републике из 2007, преносећи ограничење могућности предлагања дисолуције услед формалног покретања питања поверења,²² прописује додатно и рок од 72 часа у којем је председник дужан да одлучи о предложеној дисолуцији, те уколико не донесе указ о распуштању скупштине, владу и јавност обавести о неприхватању предлога владе (чл. 21, ст. 1).

Смисао дисолуције, како је одређен овим одредбама, суштински се разликује од изграђеног поимања те установе у теоријским разматрањима парламентаризма. Класичним распуштањем парламента сматра се управо владина дисолуција. Битност распуштања садржана је у томе да једна влада која је изгубила поверење парламента увек може да иде на распуштање скупштине, обраћајући се бирачком телу да пресуди у њеном спору са парламентарном већином. Противстављено праву парламента да обори владу, право дисолуције успоставља елементарну равнотежу двеју власти. Искузујући се у виду апела на народ, његов је

21 Вид. Кутлешић, В., *Устави бивших социјалистичких држава Европе. Упоредноправна студија*, Београд 2004, стр. 98–99.

22 Према члану 21. став 2. Закона о председнику Републике, председник неће разматрати предлог владе да се скупштина распусти ако је скупштини поднесен предлог да се влади изгласа неповерење, ако скупштина није прихватила владин одговор на интерпелацију или ако је влада поднела предлог за гласање о поверењу – *Службени гласник РС*, бр. 111 од 4. децембра 2007.

смисао да васпостави евентуално нарушену подударност између политичког лика парламента и политичког расположења грађана. Када влада остане у мањини на неком важном програмском или законодавном питању, распуштање парламента са тим питањем као изборним постаје и својеврсно консултовање народа у некој врсти изборног референдума. Уставна конвенција обавезног распуштања парламента увек када влада остане у мањини и, уопште, увек када то један кабинет тражи независно од мотивације, битно је одређење енглеског парламентаризма. У континенталној теорији, изграђеној интерпретацијама различитих уставних решења и парламентарних обичаја, владина дисолуција сматра се правилом, али не и јединим распуштањем скупштине које би било у сагласности са општим начелима парламентарне владе. На вредносној скали парламентарности, владина дисолуција начелно се сматра солуцијом која је највећма у складу са парламентарним режимом, јер доследније изражава остваривање равнотеже у односу парламента и владе у карактеристичној релацији између солидарне политичке одговорности министара и распуштања скупштине.

Уставна забрана распуштања скупштине након формалног покретања питања поверења влади наизглед као да смера померању тежишта власти ка превази парламента. Али је то само привидно. Главна карактеристика Устава управо је став велике уздржаности и неповерења према парламентаризму. О таквом ставу уставотворца речито казују уставни прописи који, нормирајући необично строге услове и прописујући крајње отежан поступак за изјаву неповерења влади, спречавају да се парламент постави не само као претежнији него чак ни као равноправан чинилац.

Да би влада била оборена у скупштини, неопходно је да буде поднет формални предлог за изгласавање неповерења који мора да потпише најмање 60 посланика, нешто мање од једне четвртине састава скупштине, а онда је још потребно да тај предлог изгласа апсолутна већина укупног броја чланова (чл. 130, ст. 1–3). У поређењу, рецимо, са решењем француског устава, где се за покретање питања одговорности владе тражи да предлог за изгласавање неповерења подупре једна десетина чланова скупштине, или нашег претходног устава који је, приближно свом француском узору, прописао број од најмање 20 посланика,²³ наш последњи уставотворац, чак троструко увећавајући овај број, у свом карактеристичном зазирању од парламентаризма увелико је премашио и те врло строге услове, који иначе спадају у ред најтежих међу упоредним уставним решењима. Парадоксално, изјављивање неповерења влади у поступку поводом интерпелације још је теже. Да би интерпелација уопште била поднета, треба да је подупре најмање једна петина, чак 50 посланика, да се потом не постигне чак ни проста већина за прихватање одговора владе на интерпелацију, да влада ни након тога не да остав-

23 Уп. члан 49, став 2. Устава Француске од 1958. и члан 93, став 3. Устава Србије од 1990.

ку, те да тек тада, под условом да се постигне висока апсолутна већина свих чланова парламента, влади буде формално изгласано неповерење (чл. 29). У овим уставним прописима више се не може препознати класична интерпелација. То делотворно средство парламентарне контроле и фини механизам за остваривање политичке одговорности владе пред парламентом уставотворац је толико грубо покварио, да то већ казује не више само о уздржаности или неповерењу, него о буквалном зазирању од парламентаризма.

Тако рудиментарне и грубе форме и драматично отежан поступак изјављивања неповерења влади, при томе још у условима врло фрагментисане страначке структуре наших скупштина и помањкања политичке вештине, па и образованости наших парламентарца, чине обраћање једног министарства у парламенту посве изузетном могућношћу. Политичка одговорност владе по томе остаје више само једна артифицијелна уставна прокламација. Ниуколико не јачајући скупштину, а слабећи положај владе, уставна забрана предлагања распуштања скупштине влади која је изгубила подршку парламентарне већине поглавито јача власт председника Републике. Председник је тај који путем свог искључивог права одређивања мандатара контролише састав владе и, располажући уједно правом дисолуције, решава о судбини министарства. Јачање моћи председника представља и прави домашјај уставних прописа о обавезном распуштању скупштине, ако у року од 30 дана од оставке владе или од изгласавања неповерења не буде изабрана нова влада.²⁴ Јер, заправо, једина могућност коју скупштина има у свом праву избора владе јесте да у целини прими или одбаци програм и састав министарства оног кандидата за председника владе кога само председник Републике има право да предложи (чл. 127).²⁵ Председник, коме је право одређивања мандатара за састав владе додељено као једна лична прерогатива, тиме се ставља у изузетну позицију да може да условљава скупштину, стављајући је пред избор да или прихвати владу по његовој вољи или ће бити распуштена „*ex constituzione*“. Формула о уставној дужности распуштања по томе је у ствари пригодан начин изражавања, који иза изреке уставног прописа скрива неомеђен простор за условљавање скупштине.

Извитоперени смисао одредбе о немогућности распуштања скупштине по предлогу владе после формалног покретања питања поверења у скупштини јасно се разоткрива упоређењем са одговарајућим решењем Устава Шпаније од 1978. године. Шпански устав такође про-

24 Вид. члан 130, став 4, члан 131. став 4. и члан 132. став 5.

25 Према члану 127. Устава, кандидат за председника владе, кога предложи председник Републике, износи пред скупштином програм владе и предлаже њен састав. Скупштина истовремено гласа о програму владе и избору председника и чланова владе. Према Пословнику Народне скупштине из 2010. године, по завршетку претреса о кандидату за председника владе, изнетом програму и кандидатима за чланове владе, председник скупштине заказује дан за гласање, када о програму владе и избору председника и чланова владе скупштина одлучује у целини, тајним гласањем (чл. 268–269) – *Службени гласник РС*, бр. 52 од 28. јула 2010.

писује да предлог за распуштање парламента не може бити поднет ако је у току поступак поводом предлога за изгласавање неповерења влади. Ова уставна забрана, међутим, ту има своје особено оправдање, уклопљена у институт тзв. конструктивног изгласавања неповерења, где се парламент истовремено изјашњава и о личности новог председника владе. Одређивање мандатара за састав владе ту се у целини преноси на сам парламент, јер устав установљава дужност краља да кандидата, који је у поступку изгласавања неповерења влади предложен у доњем дому и добио поверење парламентарне већине, именује за председника владе.²⁶ Устав Шпаније познаје и институт обавезног распуштања парламента, којем се приступа уколико у року од два месеца од првог гласања о образовању владе у новом парламентарном сазиву, или после оставке владе у случајевима губитка парламентарног поверења, ниједан кандидат не добије поверење доњег дома. Краљев указ о распуштању домова и расписивању нових избора тада је везан премапотписом председника доњег дома парламента. Иначе, устав уопште не допушта краљевску дисолуцију. Осим наведеног случаја дисолуције „*ex constitucione*“, распуштање парламента увек се врши само по предлогу и под одговорношћу председника владе, који премапотписује указ о распуштању. Краљ при томе не може да одбије предложено распуштање.²⁷

Условљеност председничке дисолуције предлогом владе према нашем Уставу битно не умањује пресудну политичку моћ коју му пружа располагање том важном полугом власти. Снабдевен правом дисолуције као личном прерогативом, с правом дискреционог одлучивања о предлогу владе за распуштање скупштине и невезан министарским премапотписом, председник Републике начињен је арбитром који по сопственом нахођењу решава како о судбини владе, тако и о судбини парламентарне већине. Према Уставу, предлог за распуштање скупштине влада може ставити по својој оцени целисходности, с било којом политичком мотивацијом. Разлози могу бити разноврсни: отежан рад са скупштином услед помањкања потпоре солидне, или бар стабилне већине у парламенту; разилажење с парламентарном већином у неком важном питању законодавства или у каквом крупном политичком питању; захтев опозиције за ванредне изборе снажно подржан у јавности; озбиљније неслагање унутар саме владе или пак процена да ће владајуће странке на превременим изборима остварити бољи резултат. Као што се унапред не може предвидети исцрпна листа мотивација предлога за рас-

26 Према члану 113. Устава Шпаније од 1978. године, предлог за изгласавање неповерења мора да предложи најмање једна десетина посланика и њиме мора бити предвиђен кандидат за председника владе. Гласању се може приступити тек по протеклу пет дана од подношења предлога и током прва два дана у оквиру овог рока могу се подносити алтернативни предлози о личностима кандидата за председника владе. Према члану 114, ако доњи дом усвоји предлог за изгласавање неповерења, влада подноси оставку. Уједно, сматра се да кандидат наведен у предлогу ужива поверење дома да образује владу и краљ га именује за председника владе.

27 Вид. члан 99. и члан 115, став 1. Устава Шпаније од 1978.

пуштање парламента, тако и разлози за одбијање или прихватање предлога остају ствар пуне дискреције. Домашај тог дискреционог одлучивања је замашан. Својим одбијањем предлога за распуштање скупштине председник може срушити владу, за коју би даља сарадња са парламентом постала политички немогућа а остајање на власти неодрживо, те би била принуђена да поднесе оставку. Својим пак прихватањем владиног предлога, председник може да осујети образовање неке друге, чак солидне већине у парламенту, кадре да изнедри нову стабилну владу. Те су опасности иманентне председничкој дисолуцији.

Због двосеклости коју одлучивање о распуштању парламента свагда подразумева, за ту одлуку треба да постоји јасна политичка одговорност која се установљава премапотписом. Уставотворац је, међутим, решавање о дисолуцији хтео да постави као „арбитражу“ и зато је одлуку председника разрешио од одговорности. Арбитрирање је тиме остало без икаквих предохрана да се не извргне у арбитрерност. Улога арбитра у једном есенцијално политичком спору, као што је то сукоб између владе и скупштинске већине или сукоб унутар страначке коалиције у влади, захтева пуну и строгу неутралност. То изискује једну посредујућу и умеравалујућу власт која стоји уздигнута изнад метежа страначке утакмице и превирања у јавном мњењу и у парламенту. Замишљати у непосредно бираном председнику Републике, чији положај и сам потиче из изборне борбе политичких партија, мудрог и скрупулозног чувара уставности и брижљивог и тактичног модератора претераности и поремећаја, најблаже речено остаје „платонском жељом“ уставотворца. Улога судије у страначкој утакмици, која вазда стоји у позадини питања о распуштању скупштине, поверена је партијској личности, а за пет година важења Устава и шефу једне странке. Наивно је помишљати да председник Републике, који без зазора и номинално и стварно остаје вођа своје странке, арбитрирајући о распуштању скупштине, једном за његову партију одсудно важном питању, тада наступа посве неутрално: да иступа изван подручја страначког просуђивања и одмеравања и узвисује се изнад сфере партијског интереса и рачуна.

У светлу приказаних уставних решења и у реалном политичком контексту, председничка „арбитража“ пре ће бити сметња правилном развоју односа између парламента и владе, но јемство складног уравниотежавања политичке одговорности министара и самосталности егзекutive. У свом зазирању од парламентаризма председничкој дисолуцији уставотворац није поставио других ограничења, осим уобичајеног захтева да скупштина не може бити распуштена за време ванредног или ратног стања (чл. 109, ст. 4). У дирљивој вери у идеализовани лик председника, свагда посвећеног општем добру, опасност од злоупотреба распуштања скупштине остављена је без уставних предохрана.

Класичан вид ограничавања права распуштања парламента садржан је у поузданим уставним јемствима пуног буџетског права скупштине. У уставима донесеним после Првог светског рата појавиле су се и изричи-

те одредбе о забрани узастопног распуштања парламента на истом питању.²⁸ Међу савременим уставима, такво ограничење задржано је у аустријском Уставу, који у члану 29. прописује да председник прерогативу дисолуције може да употреби само једном из истог разлога. Класици уставног права сагласни су у томе да је узастопно распуштање парламента на истом питању недопустиво у парламентарном систему и када о томе нема изричите уставне норме, јер право апела на народ подразумева дужност повиновати се изреченом суду. Диги сматра да би се поништавање воље бирачког тела поновним распуштањем парламента имало сматрати не само непарламентарним него и грубо, евидентно неуставним.²⁹ После Другог светског рата, уставна ограничења права дисолуције везују се и за одређени временски период, по правилу опредељивањем рока у којем се парламент изабран након једном употребљеног права дисолуције не може распустити.³⁰ У оним уставима који усвајају институт тзв. конструктивног изгласавања неповерења чак се врло рестриktivно одређују случајеви када је распуштање парламента уопште допуштено.³¹ Премда је ограничавање права дисолуције својствено савременим европским уставима, наш Устав, изузев забране распуштања скупштине у време ванредног и ратног стања, не познаје ниједно од тих различитих ограничења. У њему нису садржана чак ни класична уставна јемства буџетског права скупштине која су, у виду ограничења могућности указног продужења буџета само за случај када је скупштина распуштена и најдуже на четири месеца, при томе уз обавезан премапотпис свих министара, постојала у нашем ранијем парламентаризму, по уставима Краљевине Србије из 1888. и 1903. и по Видовданском уставу од 1921. Заостајући и у томе за некадашњом нашом уставношћу, Устав је законодавцу у целини препустио утврђивање рокова за усвајање буџета и нормирање начина привременог финансирања (чл. 92). Ово карактеристично деконституционализовање јемстава буџетског права, уз моменат да се управо у важном питању ограничавања председничке дисолуције српски устав одвојио и од свог француског узора „јаког председника“, речито говори о свесној вољи уставотворца да владу, и посебно председника Републике, никако не спута у неомеђеној употреби тог моћног средства владања.

28 Вид. члан 25. Устава Немачке од 1919. или члан 29. Устава Аустрије од 1920, након ревизије из 1929.

29 L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, IV, стр. 577.

30 Тако, на пример, Устав Француске од 1958. забрањује ново распуштање представничког дома у години која следи за изборима одржаним услед распуштања (чл. 12, ст. 4). Устав Шпаније од 1978. такође прописује да се новом распуштању не може приступити док не протекне година дана од претходног (чл. 115, ст. 3). Устав Италије од 1948. одређује другачије временско ограничавање права дисолуције, везујући га за трајање председничког мандата: председник Републике нема право распуштања парламента у току последњих шест месеци свога мандата (чл. 88, ст. 2).

31 Карактеристични по стриктном одређивању уставних разлога за распуштање парламента, нормирањем оних уставних ситуација када је дисолуција уопште допуштена, јесу немачки Основни закон из 1949. или Устав Белгије од 1994.

V

Док је, с једне стране, председнику Републике остављено пространо поље самосталног одлучивања у широком кругу надлежности, његова је одговорност, с друге стране, веома уско постављена. Међу различитим упоредним решењима, наш уставотворац се определио у погледу одговорности председника Републике за аустријски узор, али га је применио у једном битно осакаћеном и исквареном виду. Пре свега, аустријски устав правну ваљаност председничких аката, изузев акта разрешења канцелара, условљава обавезним министарским премапотписом, утврђујући истовремено и политичку и кривичну министарску одговорност за те акте.³² Такву условљеност и, по томе, и одговорност српски устав не познаје. Даље, од ревизије из 1929, по угледу на Вајмарски устав, у Аустрији је уведена и политичка одговорност председника путем референдумског опозива.³³ Институт опозива, који је опет као једини и то рестриктивно формулисан и веома отежан вид одговорности председника Републике за „кршење устава“ био предвиђен у Уставу од 1990,³⁴ напуштен је у нашем уставном систему. Из аустријског система пак преузет је само један облик одговорности председника – одговорност за повреду устава. Према аустријском уставу, право иницијативе за покретање механизма правне одговорности председника у случајевима повреде устава имају оба дома Федералне скупштине, а одлука о оптужењу доноси се на заједничкој седници домова. О оптужби против председника одлучује уставни суд. Осуда може гласити на губитак звања и, у нарочито отежавајућим околностима, на привремени губитак политичких права. Уколико дело повреде устава у вршењу службене дужности има и обележја неког кривичног дела кажњивог по општим прописима кривичног права, уставни суд тада примењује прописе кривичног законодавства у погледу квалификације дела, доказног поступка и санкција.³⁵

Нормирајући само овај институт, већ истргнут из целовитог система политичке и кривичне одговорности за председничке акте, наш уставотворац је правну одговорност председника за повреду устава још искварио, преиначивши битне елементе правне природе те одговорности. Одговорност председника Републике постављена је као

32 Видети чланове 67, 70, 74, 76. и 142. Устава Аустрије.

33 Члан 60, став 6. Устава Аустрије. Вид. Трипковић, Б., *Настанак одговорности шефа државе у Немачкој и Аустрији: опозив и судски импичмент у перспективи полупредседничког система*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3, 2009, стр. 348, 354, 358.

34 У погледу различитих оцена упоредити: Јовичић, М., *Уставни положај председника Републике по новом српском Уставу*, стр. 351–354; Кутлешкић, В., „Уставни положај председника Републике Србије“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2–3, 1991, стр. 306–307; Р. Марковић, *Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, стр. 19–28.

35 Видети чланове 68, 142. и 143. Устава Аустрије.

разређење и тиме је посве одстрањено њено кривичноправно обележје. Према Уставу, поступак за разређење може покренути скупштина, на предлог најмање једне трећине од укупног броја посланика (чл. 118, ст. 2). Закон о председнику Републике из 2007, искорачивши изван уставних оквира, нашао је да је предлог једне трећине посланика само иницијатива и, мимо уставних одредби од начину одлучивања у скупштини (чл. 105), прописао да се поступак за разређење покреће већином гласова свих посланика.³⁶ Тим додатним законским условом апсолутне већине гласова неопходне за покретање поступка веома је отежан и читав поступак одговорности председника. „О постојању повреде Устава“ одлучује уставни суд (чл. 118, ст. 3). Судско решавање о томе да ли повреда устава постоји или не несумњиво конципира сам појам „повреда устава“ уско и строго правно, као поступање које је противно изричитој уставној норми.³⁷ Упркос томе, карактер одлуке уставног суда је заправо двојак. Наиме, само ако уставни суд одлучи да председник Републике није повредио устав, правно дејство те одлуке је коначно и поступак за разређење се обуставља.³⁸ Уколико пак уставни суд утврди одговорност председника Републике за повреду устава, та одлука има само саветодавни карактер у поступку његовог разређења.

Пошто је уставни суд утврдио постојање повреде устава, правно дејство његове одлуке препуштено је политичкој оцени парламентарца. Одлуку о разређењу председника Републике због повреде устава може донети само скупштина, и то гласовима најмање две трећине посланика (чл. 118, ст. 1). Тим бизарним решењем – да одлука о правном питању највеће важности, коју је донео суд високог ауторитета, као што је уставни суд, потом бива подвргнута политичкој арбитражи у парламенту – наш се Устав одвојио од изворног аустријског модела, издвајајући се такође и у кругу земаља чија су уставна решења у основи следила тај узор.³⁹ Пословник Народне скупштине из 2010. године, нормираном процедуром одлучивања о разређењу председника Републике, раскрива да у коначном исходу решава огољена политичка воља, изражена пуким

36 Члан 15, став 1. Закона о председнику Републике. Вид. Марковић, Р., *Одговорност председника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, стр. 30–31.

37 У том смислу дефинисан је и предмет одлучивања уставног суда по Закону о Уставном суду из 2007. године – *Службени гласник РС*, бр. 109 од 28. новембра 2007. Уставни суд је ограничен само на одлучивање о повредама одредаба Устава које су наведене у скупштинском акту о покретању поступка, који мора садржати правни основ, одредбе Устава које су повређене и доказе на којима се акт заснива (чл. 95. и чл. 93, ст. 2).

38 Члан 15, став 4. Закона о председнику Републике.

39 Ово врло спорно решење преузето је, иначе, из Устава Црне Горе из 1992. Вид. Марковић, Р., „Устав Републике Србије из 2006. – критички поглед“; *Анали Правног факултета у Београду*, 2, 2006, стр. 19; Пајванчић, М., „Уставни суд и оптужбе против највиших државних функционера“, *Правни живот*, 12, 1995, стр. 253, 256–257.

збрајањем палих гласова.⁴⁰ Довољно је да само једна трећина посланика не да свој глас за разрешење, при томе без икаквог образложења и, евентуално, на тајном гласању, па да и став апсолутне већине у скупштини приликом усвајања акта о покретању поступка одлучивања о повреди устава, једнако као и одлука уставног суда да председник Републике јесте повредио устав, остану пренебрегнути и практично одбачени. Била би то нека врста накнадне разрешнице која више нема сличности са актом индемнитета. Посебно бизаран постајао би читав овај споран поступак, уколико би повреда устава о којој је одлучио уставни суд истовремено представљала и неко дело кажњиво по кривичном законнику, а скупштина је усвојила разрешницу. Уставне одредбе ваљало би и тада тумачити у складу са начелом да и за дела учињена у вршењу службене дужности председник Републике одговара према општим прописима казненог права, те да би тада републички јавни тужилац требало да покрене кривични поступак у складу са одредбом о процесном имунитету (чл. 119). На концу би имали да замислимо скупштину да одлучује и трећи пут, сада о имунитету. Таква процесна акробатика већ измиче правној логици, док је с политичког аспекта одговорност готово илузорна.

Одговорност председника Републике, постављена испрва као правна – одговорност за поступање противно некој уставној норми, када уставни суд одлучује о постојању повреде устава – гласањем о скупштинској разрешници извргава се у једно превасходно политичко питање. Председник, за кога је уставни суд утврдио да је повредио устав, вољом својих страначких другова у парламенту може према слову Устава и даље остати шеф државе. Уставне одредбе о разрешењу и имунитету само потврђују неодговорност председника Републике за противзаконито поступање у вршењу функције, ма колико оно вређало јавни интерес, само ако при томе није повређено и неко индивидуално право. Најзад, уз неомеђено подручје дискреције, која олако може склизнути у арбитрерност и загазити у политичку злоупотребу овлашћења, председнички акти не повлаче никакву и ничију политичку одговорност. Указивање Бенжамена Констана на илузорност одговорности највише власти, изречено пре скоро два века, у одредбама нашег Устава добило је убедљиву потврду. Установа министарског премапотписа суштински је и нужан елемент система одговорне владе. Она никако не може бити надомештена легитимношћу непосредних председничких избора, у којима се не могу наћи предохране од злоупотреба. Политичка легитимација не сме се узимати за заклон од одговорности нити бити изговор за неодговорност.

40 Према члану 235. Пословника Народне скупштине, по пријему одлуке уставног суда да је председник Републике повредио устав, председник скупштине је одмах доставља посланицима и у року од 15 дана сазива седницу на којој ће се одлучивати о разрешењу. О разрешењу председника Републике Народна скупштина одлучује без претреса. Пре приступања гласању о разрешењу, скупштина одлучује да ли ће се гласати тајно или јавно.

Mirjana Stefanovski, PhD

Professor of Law University of Belgrade, Faculty of Law

NON/EXISTENCE OF MINISTERIAL CONTRA-SIGNATURE IN THE CONSTITUTION OF SERBIA OF 2006

Summary

The Constitution of 2006 took over from the previous constitution non-existence of ministerial contra-signature. In that way has been removed the very foundation of parliamentary system without which there is no responsible government. According to the Constitution all acts and official deeds of the President of the Republic are his/her personal prerogatives. The President of the Republic not only performs traditional powers of the chief of the state but also disposes with influential means of power: the right to determine mandatar for the composition of the government, the right to dissolve the assembly and the right of suspensive veto. By disposing of the right to determine mandatar he/she can substantially influence the composition of the government, and he/she can force it to resign by non-cooperation in guiding foreign policy or in case of nomination or dismissing in diplomacy or the military. By his/her discretion concerning government's proposal for the dissolution of the assembly the President has become the arbiter who according to his/her own consideration decides on the destiny of ministry as well as on the destiny of parliamentary majority. By refusing to dissolve the assembly the President may overthrow the government for which the further co-operation with the parliament has become politically impossible, and remaining in power untenable; and would in that way be forced to resign. By accepting government's proposal the President may by dissolving the assembly frustrate the creation of some other even more solid majority in the parliament able to establish more stable government.

Along side with unlimited sphere of discretion which easily can glide into arbitrariness and cross into political misuse of powers, the presidential acts are released of any political responsibility. Within an extraordinary difficult procedure for the release, the legal responsibility of the President is set in a very strait form as a responsibility for acts counter some explicit constitutional provision. In that case if a proposal for a release would be accepted by absolute majority in the assembly, and later on be approved by the Constitutional Court, the Constitution provides even more bizarre solution – remaining of the President in power by the will of only one third of people's representatives despite the fact that he/she as a chief of the state has violated the Constitution. The responsibility of executive power cannot be in fact solved by personal responsibility of the chief of the state, since so highly established it is mainly illusory. The prerogatives of the President can be brought into conformity with profound principle of government's responsibility only if it is conditioned by a co-operation of parliamentary ministry through the institution of contra-signature.

Key words: Serbian Constitution 2006. Counter signature. Dissolution of the Parliament. Liability of the President