Dve netačne ustavne teze koje se sistematski plasiraju preko prorežimskih medija

Predsednik nije "šef države"

Stevan Lilić

LIČNI STAV

Kao rukovodilac Odbora za ustavna pitanja Narodne skupštine (2001-2003), kao kopredsednik Ustavne komisije Narodne skupštine za izradu novog Ustava (2003), kao ekspert i nezavisan član Odbora za ustavnopravna pitanja položaja Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine (2014-2016), kao međunarodno afirmisani profesor prava (Berkli, Novosibirsk, Bolonja), imam akademsku obavezu da javno demantujem dve tendenciozne tvrdnje koje se sistematski plasiraju preko prorežimskih medija da je predsednik Republike (sa Vladom) vršilac izvršne vlasti, kao i da je predsednik Republike "šef države" (Srbije). Obe teze su ustavno netačne, jer prema Ustavu Republike Srbije, predsednik Republike niti vrši izvršnu vlast, niti ima ovlašćenja šefa države.

Prva netačna teza odnosi se na tzv. dvoglavu (bicefalnu) izvršnu vlast prema kojoj kod nas izvršnu vlast istovremeno vrše (dele) Vlada Srbije i predsednik Republike, što naravno nije tačno i nema nikakvog uporišta u Ustavu Srbije. Ovu tezu je, kao vešt politički "spin" svojevremeno plasirao profesor ustavnog prava Ratko Marković, koji je odlično znao da u Srbiji izvršna vlast nije podeljena između Vlade i predsednika Republike, iz prostog razloga što je lično pisao Ustav i što takve ustavne odredbe nema. Kao argument u prilogu ove teze navodi se da Vlada i predsednik Republike dele izvršnu vlast, tako što Vlada predlaže, a predsednik imenuje ambasadore (i poverava mandat za sastav Vlade). Bez posebnog napora, međutim, može se kao kontraargument navesti da po ovoj logici predsednik takođe, ima i "dvoglavu zakonodavnu vlast", jer ukazom proglašava zakone Skupštine (a ima i pravo suspenzivnog veta), kao i da ima "dvoglavu sudsku vlast", jer može da pomiluje lica kojima je sud izrekao kaznu. Onda bi i Narodna banka imala dvoglavu zakonodavnu vlast, jer neposredno može da predlaže zakone iz svoje ustavne nadležnosti (čl. 72-a ZoNB). Teza o dvoglavoj vlasti je neuspeli pravni silogizam, jer po toj logici predsednik zapravo nema jednu, već tri "dvoglave" vlasti.

Drugi netačna teza odnosi se na tvrdnju da je predsednik Republike "šef države" koji vrši "vrhovnu državnu vlast". Ovaj koncept izveden je iz prve teze, tj. da je izvršna vlast dvoglava koja se deli između predsednika i premijera. Međutim, kao i u prethodnom slučaju ni ovo nije tačno i nema uporišta u Ustavu Srbije, jer takve ustavne odredbe nema. Motiv ovog spina bio je da se u javnosti predsednik Republike (tada Milošević) predstavi kao "šef države", tj. kao vrhovni vršilac državne vlasti. Iako predsednik po Ustavu nije vršilac državne vlasti, teza da je predsednik Republike šef države koji vrši vrhovnu državnu vlast, ponovo se danas preko prorežimskih medija posebno plasira.

Prema Ustavu, Srbija kao država počiva na dva osnovna principa: vladavini prava (čl. 3) i na podeli vlasti (čl. 4). Ustav predviđa samo tri posebna oblika državne vlasti (ali i jedan broj tzv. ustavnih funkcija). Državnu vlast isključivo vrše tri ustavom ovlašćene strukture državnih organa: a) zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština (čl. 98), b) izvršnu vlast vrši Vlada (čl. 122) i c) sudsku vlast vrše sudovi (čl. 142), što istovremeno znači da Ustav nijedan organ ili instituciju nije ovlastio da vrši "državnu vlast", jer bi to značilo da, suprotno članu 4. ima više od tri vida državne vlasti. Iz navedenog sledi zaključak da osoba koja obavlja "ustavnu funkciju" predsednika Republike ne vrši nijedan vid državne vlasti, pogotovo ne "najvišu državnu vlast" i da se prema tome ne može reći da je u Srbiji predsednik Republike "šef države". To da je predsednik Republike "šef države" (i "vrhovni komandant"), samo su tabloidne floskule i politički spinovi aktuelnog režima i "bacanje prašine u oči". Predsednik Republike kod nas nije šef državne administracije i vrhovni komandant (npr. kao predsednik SAD), već osoba kojoj je poverena jedna posebna, relativno ograničena funkcija sa taksativno nabrojanih osam (uglavnom protokolarnih) nadležnosti.

U vezi sa predsednikom Republike kao šefom države, svojevremeno je u tekst Ustava "na mala vrata" ubačena i odredba da predsednik "izražava državno jedinstvo". Ova odredba (čl. 111) je deklarativnog karaktera i ne sadrži ovlašćenja za vršenje izvršne vlasti, jer "oličavanje" po sebi ne podrazumeva "vršenje" neke vlasti. Ustav iz 2006. godine je navedenu odredbu preuzeo iz Miloševićevog Ustava iz 1990. godine (čl. 9). Ova je formulacija u stručnoj javnosti od početka argumentovano osporena kao "neprimerena i neprecizna" i posebno "cezaristička", jer na neki način implicira da je predsednik Republike "iznad" ostalih struktura vlasti.

Međutim, najznačajnija karakteristika (*differentis specifica*) ustavne funkcije predsednika Republike je ta, što Ustav (čl. 115) predsedniku izričito ne dopušta bavljenjem aktivnom politikom: *Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost*, što se takođe parafira Zakonom o predsedniku Republike (čl. 9) i Zakonom o sprečavanju korupcije (čl. 1). Za vreme mandata, Ustav ne dopušta predsedniku Republike obavljanje političkih aktivnosti, niti dopušta da se predstavlja neko "najviše političko mesto". Za vreme aktivnog mandata, predsedniku Republiku nije dopušteno da vrši funkciju predsednika političke stranke, da osniva nove političke pokrete, da vodi promotivne političke kampanje, da organizuje, aktivno učestvuje i predvodi političke skupove, mitinge i kontramitinge, da učestvuje u televizijskim "političko-zabavnim" emisijama, da učestvuje u politički promotivnim spotovima, niti da bude nosilac bilo kojih izbornih lista na izborima na kojima ne učestvuje (npr. na lokalnim). U tom kontekstu, predsednik Republike nije nadležan ni za vođenje spoljne politike, niti za promociju stadiona i sličnih sportskih objekata, niti za privredno-propagandske izložbe. *Last but not least*, predsednik Republike nije nadležan da predsedava sednicama Vlade Srbije, niti da ministrima izdaje naloge ili traži objašnjenja. Da bi se koliko-toliko održali principi vladavine prave i podele vlasti, funkcija predsednika Republike mora se vratiti u ustavne okvire iz kojih je *ultra vires* izašla.

Najznačajnija karakteristika (differentis specifica) ustavne funkcije predsednika Republike je ta, što Ustav (čl. 115) predsedniku izričito ne dopušta bavljenjem aktivnom politikom: Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, što se takođe parafira Zakonom o predsedniku Republike (čl. 9) i Zakonom o sprečavanju korupcije (čl. 1)

Autor je univerzitetski profesor