

## USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ PREDSEDNIKA REPUBLIKE SRPSKE U SVETLU UPOREDNOG PRAVA

### Sažetak

*Iako je Ustav Republike Srpske nastao u krajnje složenim prilikama, izložen višestrukim, često i nasilnim promenama, osnovna ustavna koncepcija uređenja vlasti i položaja predsednika Republike je ostala nepromenjena. Zahvaljujući i toj činjenici, Ustav Republike Srpske je potvrdio svoju vitalnost, te omogućio stabilno funkcionisanje državne vlasti. Iako polupredsednički sistem podrazumeva određena zajednička svojstva, brojne su specifičnosti njegovih pojavnih oblika. U tom pogledu može se posmatrati i položaj predsednika Republike Srpske koji, pored neposrednog legitimiteta, raspolaže velikim i samostalnim nadležnostima, koje ga čine stvarnim šefom izvršne vlasti. Iz tih karakteristika položaja predsednika Republike može se govoriti o čvršćem polupredsedničkom obliku vlasti. Imajući u vidu determinisanost postojećih rešenja, njihovu sličnost sa komparativnim uzorima, ali i izvesne specifičnosti, smatramo da postojeći model ne treba menjati.*

**Ključne reči:** ustavno pravo, Republika Srpska, predsednik Republike, polupredsednički sistem.

### 1. Uvod

Republika Srpska je Ustavom zvanično definisana kao entitet koji zajedno sa Federacijom BiH čini Bosnu i Hercegovinu. S obzirom na sistem distribucije nadležnosti unutar nje, strukturu, izbor i odlučivanje njenih organa, BiH predstavlja kombinaciju elemenata federacije,<sup>1</sup> konfederacije,<sup>2</sup> čak i realne unije,<sup>3</sup> sa konstitucionalizovanim

\* Doktor pravnih nauka, profesor na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija, e-mail: g.darko83@gmail.com

<sup>1</sup> Na osnovu celine elemenata i kriterijuma prema kojima se određuje državno uređenje, Savić (1999, p. 39) navodi da je: „BiH specifična, složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog, ali i sa određenim elementima federalnog oblika državnog uređenja.“ Federalni principi ustavne konstrukcije BiH su supremacija Ustava, nadležnost Ustavnog suda, jedinstven međunarodni subjektivitet.

<sup>2</sup> Pravo veta je dosledno zastupljeno u Predsedništvu, Parlamentarnoj skupštini i Savetu ministara. Veto člana Predsedništva potvrđuju entitetski parlamenti. Distribucija nadležnosti je izrazito u korist entiteta, sa minimalnim nadležnostima BiH. S tim u vezi, Kuzmanović (2004, p. 204) navodi: „Iz potpunog uvida u nadležnosti entiteta i BiH jasno se vidi da je Bosna i Hercegovina slojevita država i da, s obzirom na sastav i kompetencije, može biti konfederacija ili realna unija ili, naprosto, državna zajednica, zajednica država, savez država, a nikako prosta, jedinstvena, unitarna država.“

<sup>3</sup> BiH prema Ustavu ne poseduje aparat sile, niti suprematiju u odlučivanju o upotrebi sile entiteta, bez čega se

modelom konsocijativne demokratije.<sup>4</sup> Ipak, od potpisivanja Dejtonsko-pariskog mirovnog ugovora, čiji je Ustav jedan od aneksa, BiH je značajno promenila svoju prirodu. Prenošenjem brojnih nadležnosti entiteta na BiH, jačali su njeni federalni elementi, ali struktura njenih organa i način odlučivanja u svakom od njih i dalje čine ovu državu jednom od najsloženijih na svetu.

Republika Srpska se s obzirom na kvantitet i kvalitet svojih nadležnosti, neograničeno pravo na samoorganizovanje, te zastupljenost u organima BiH, s pravom može označiti nesamostalnom državom, članicom složene države.<sup>5</sup> Njen položaj danas je u najmanju ruku ravan položaju federalnih jedinica u labavijim federacijama. U tom kontekstu se organizacija vlasti unutar nje može posmatrati sa stanovišta oblika državne vlasti koji postoje u teoriji i komparativnom pravu.<sup>6</sup>

Podela vlasti predstavlja jedan od temeljnih principa ustavnog uređenja Republike Srpske (čl. 5 i 69). Ipak, imajući u vidu da se ona javlja u tri oblika, sa mnoštvom modifikacija, nije uvek jednostavno odrediti pripadnost konkretnog uređenja nekom od njih. Ustav Republike Srpske (dalje: Ustav RS) nastao je u vreme koje karakteriše slom socijalističke ustavnosti, te povratak tekovinama liberalno-demokratske ustavnosti u bivšim socijalističkim državama Evrope. Često rešenje u ovim državama, uslovljeno različitim faktorima, uključujući i deficit neophodnih pretpostavki za razvoj parlamentarne demokratije, jeste ojačana uloga šefa države (izuzev Mađarske), sve do institucionalizacije polupredsedničkog sistema. U tom pogledu analiziran je položaj predsednika RS, posebno njegov odnos sa Narodnom skupštinom i Vladom. Rešenja koja postoje u RS nisu originalna, ona imaju svoje uzore u inostranim rešenjima, uz određene specifičnosti koje su rezultat načina njenog nastanka, položaja, ali i ograničenja realnog ustavotvornog kapaciteta. S tim u vezi postavlja se pitanje da li položaj predsednika Republike odgovara položaju i ulozi ove državotvorne jedinice u složenom ustavnom i političkom ambijentu BiH.

---

jednoj zajednici teško da može pripisati karakter države (o svojstvima konfederacije i realne unije u: Lukić, Košutić & Mitrović, 2001, pp. 292–298).

<sup>4</sup> Konsocijacija u osnovnom podrazumeva: 1) horizontalnu podelu vlasti između zajednica (proporcionalno, po utvrđenoj formuli ili paritetno); 2) autonomnost (personalna ili teritorijalna) tih zajednica u određenom krugu pitanja, prvenstveno onih koja se tiču identiteta; 3) konsenzus, pravo veta ili kvalifikovana većina pri odlučivanju; 4) proporcionalni izborni sistem (i velike koalicije) (Lijphart, 1977; Savanović, 2012). BH model podele vlasti među konstitutivnim narodima predstavlja „čvrst“ model konsocijacije, čvršći od onog koji postoji u Belgiji, a pogotovo u Severnoj Makedoniji (Kasapović, 2005; Bieber, 2005, pp. 89–107).

<sup>5</sup> Kritikujući stavove Ustavnog suda BiH u pogledu sporova o nadležnostima države i entiteta, Blagojević (2014, p. 151) s pravom ističe: „Kao da se 'zaboravlja' da se ne može odlukom suda (pa makar to bio i ustavni sud) određivati da li određena cjelina unutar neke federalne države ima ili nema državno-pravni karakter. Umjesto toga, za davanje odgovora na ovo pitanje treba koristiti kriterijume koje je uspostavila ustavnopravna nauka.“

<sup>6</sup> Kuzmanović (2004, pp. 146, 285) navodi da je Ustav RS rađen po savremenim standardima, po uzoru na tadašnji Ustav Srbije, te Ustav Francuske, po strogo dogmatsko-pravnom metodu evropske pravne škole. Ipak, nametnuti ustavni amandmani iz 2002. godine promenili su značajno ustavni koncept, pod geslom ravnopravnosti uvedene su matematičke formule i prebrojavanja po nacionalnom kriterijumu i u Ustav RS, iako ih u Dejtonskom sporazumu nema.

## 2. Šef države u različitim oblicima organizacije vlasti

Položaj i uloga šefa države su određeni oblikom organizacije vlasti. Zbog apsolutne dominacije sistema zasnovanih na podeli vlasti u komparativnoj ustavnosti, komparacije će ostati na nivou ovih oblika.

Predsednički sistem, kao sistem stroge podele vlasti, karakteriše ravnoteža zakonodavne i izvršne vlasti, oličene u monocefalnoj egzekutivi. Šef države, koji je neposredno izabran, nosilac je celokupne izvršne vlasti, koju ne vrši sam i neposredno, ali se nalazi na vrhu hijerarhijski organizovanog aparata, koji mu je podređen. Iako zasnovan na relativno krutoj podeli, gde izvršna vlast nije odgovorna zakonodavnoj, niti jedna drugoj mogu uticati na prestanak mandata (sem u slučaju pravne odgovornosti šefa države), ovaj oblik ipak sadrži i mehanizme međusobnog uticaja, koji omogućavaju efikasno funkcionisanje državne vlasti.<sup>7</sup>

U parlamentarnom sistemu, sa bicefalnom egzekutivom, šef države, kao njen stabilni deo, raspolaže manjim delom izvršne vlasti. Iako je ovom sistemu svojstveniji posredan izbor, brojni su primeri neposrednog izbora, jer način izbora sam po sebi ne opredeljuje ovaj sistem vlasti (Simović, 2008, pp. 216–248). Šef države ne snosi političku odgovornost, ali ne raspolaže ni političkom vlašću.<sup>8</sup> To su uglavnom ceremonijalni poslovi, te potvrđivanje određenih akata vlade (premapotpis), za koje odgovornost snosi vlada ili njen član.<sup>9</sup> U ovom sistemu suspenzivni veto može postojati, ali nije pravilo. Takođe, učešće šefa države u izboru vlade uglavnom je deklarativno – presudno određeno voljom parlamentarne većine. Suština parlamentarne vlade se sastoji u njenoj političkoj odgovornosti parlamentu.<sup>10</sup>

Za razliku od predsedničkog sistema, koji je rezultat teorijskog uobličavanja, (od najuspešnije primene u SAD, on je sa različitim efektima primenjivan u državama Latinske Amerike, Afrike, jugoistočne Azije), parlamentarnog koji se evolutivno razvijao u Engleskoj, a kasnije racionalizovao u državama koje su ga preuzimale, praksa je iznedrila i poseban, danas pojedinačno najzastupljeniji oblik vlasti – polupredsednički.<sup>11</sup> Nestabilizovani i fragmentirani politički sistemi, partijske borbe i nestabilne vlade su rezultirali jačanjem stabilnog dela egzekutive – šefa države.<sup>12</sup> Pored (polu)neposrednog izbora, on je dobio

---

<sup>7</sup> Sistem stroge podele vlasti se uglavnom pokazao nesprovodivim bez instrumenata njegovog ublažavanja. Za razliku od SAD, gde on efikasno funkcioniše, u drugim državama on se nije pokazao tako uspešnim. „To, razume se, ne znači da je on dobar ili rđav; možda bi u Americi i drugi sistemi dobro funkcionisali, a u drugim zemljama rđavo.“ (Lukić, Košutić & Mitrović, 2001, p. 328).

<sup>8</sup> Rapajić (2016, p. 46) zaključuje da, za razliku od polupredsedničkog „egzekutiva je u parlamentarnom sistemu samo formalno bicefalna, a u praksi u suštini monocefalna. To iz razloga što je šef države neefektivni vršilac izvršnih ovlašćenja.“

<sup>9</sup> Pejić (2016, p. 69) navodi: „Od nastanka parlamentarnog sistema dualizam egzekutive značajno je evoluirao u pravcu vlade, jačajući njenu moć i dominaciju u sistemu podele vlasti.“

<sup>10</sup> U stvarnosti predsednik republike u ovom sistemu vrši na simboličan način dodeljena mu ovlašćenja i ograničava se na stavljanje svog potpisa na akte čiju je sadržinu utvrdila vlada (Marković, 2015, p. 322).

<sup>11</sup> Institucionalizovan je u ustavima preko 60 država (Kutlešić & Golić, 2017, pp. 112–113).

<sup>12</sup> Simović (2009, p. 282) ističe da ovaj sistem može predstavljati rešenje za rigidnost predsedničkog i moguću nestabilnost parlamentarnog sistema, on može da obezbedi delotvornu funkcionalnost ambijentu nedovoljno institucionalizovanog i visokofragmentisanog višestranačkog sistema.

i deo efektivne vlasti. Mešavinom elemenata predsedničkog sistema (suspenzivni veto, izvršna ovlašćenja, odsustvo političke odgovornosti), sa elementima parlamentarnog, to jest bicefalne egzekutive i politički odgovorne vlade, uspostavljen je poseban model organizacije vlasti.<sup>13</sup> Ovaj sistem prema strukturi i distribuciji moći unutar izvršne vlasti ima određene sličnosti sa dualnom monarhijom.<sup>14</sup> Ipak, između postojećih oblika koji se mogu podvesti pod njega, delom zbog njegove hibridnosti, ali i suštinskih razlika koje se tiču političkog sistema, postoje značajne razlike. Tako se u teoriji govori i o premijersko-predsedničkom i parlamentarno-predsedničkom modelu, zavisno od toga ko kontroliše vladu kao nestabilni deo egzekutive – samo parlament ili i predsednik (Shugart & Carey, 2003, pp. 55–76). Ipak, funkcionisanje polupredsedničkog sistema više zavisi od konstelacije političkih odnosa, te političke prakse, negoli konkretnih ustavnih rešenja (primer Irske). Jednom rečju, stvarna moć šefa države zavisi od političke strukture unutar jedne države (Duverger, 1980, pp. 167–180). Pripadnost istoj političkoj partiji šefa države i parlamentarne većine je ključan faktor efikasnosti i stabilnosti izvršne vlasti.<sup>15</sup> Predsednik je stvarni i potpuni šef izvršne vlasti ukoliko je istovremeno i šef vladajuće političke partije, kao što u uslovima kohabitacije, ali i nestranačkih predsednika, njegova uloga ima potpuno drugačiji smisao. Ovaj sistem je konstitucionalizovan u Francuskoj, Austriji, Finskoj, Islandu, Irskoj, Portugaliji, Rumuniji, Hrvatskoj, Poljskoj, Estoniji, Rusiji itd.<sup>16</sup>

### 3. Izbor

(Polu)neposredan izbor šefa države predstavlja obeležje predsedničkog i polupredsedničkog sistema, iako se mogu identifikovati primeri neposrednog izbora i u parlamentarnom sistemu. Način izbora bi trebalo da odgovara obimu vlasti kojom raspolaže, ali su prisutne i određene deformacije, gde način izbora nije adekvatan efektivnim ovlašćenjima. To je „potencijalno izvoriste neskladnog i nepredvidivog funkcionisanja

<sup>13</sup> Iako rešenja koja tvore polupredsednički sistem egzistiraju i pre Ustava Francuske iz 1958. godine (npr. Vajmarska Republika i Finska – ustavi iz 1919), rodonačelnikom teorije o polupredsedničkom sistemu (prvenstveno na modelu francuske Pete republike) smatra se Moris Diverže. On ukazuje na tri ključne odrednice ovog sistema, koje ga čine posebnim: 1) neposredan izbor predsednika; 2) značajna (samostalna) ovlašćenja predsednika; 3) parlamentarna vlada (Duverger, 1980, p. 166). Za razliku od njega, Sartori (1994) dodaje i dodatne principe: neposredan izbor nije nužan, ali je izbor od strane parlamenta isključen; šef države, iako nezavisan od parlamenta, ne može da vlada sam, niti neposredno, njegova volja mora biti prihvaćena i procesuirana od strane vlade; nezavisnost vlade od predsednika; različita balansiranja moći unutar izvršne vlasti, ali pod uslovom da postoji „autonomni potencijal“, tj. razgraničene nadležnosti između dve komponente izvršne vlasti.

<sup>14</sup> Ovlašćenje šefa države da po sopstvenoj volji raspusti parlament je relik dualnog parlamentarizma, preživelo u polupredsedničkim modelima (Marković, 2015, p. 317).

<sup>15</sup> Pejić (2016, p. 74) navodi: „U uslovima kada neposredno izabrani šef države uživa podršku parlamentarne većine i vlade koja iz nje proizilazi, ovaj sistem preuzima pretežna obeležja predsedničke vlade. Obrnuto, sistem ima karakteristike parlamentarne vlade kada vlada potiče iz parlamentarne većine koja je suprotstavljena predsedniku republike.“

<sup>16</sup> Iako je u nekim od ovih država ustavom institucionalizovan oblik vlasti koji odgovara polupredsedničkom, politička praksa unutar njih se od samog početka odvijala na drugačijem, parlamentarnom principu (Island, Irska, često i Austrija) (Duverger, 1980, p. 167).

sistema vlasti“ (Simović, 2013, p. 19). Ipak, neposredan izbor obezbeđuje veći autoritet, pa čak i kad nije praćen odgovarajućim ovlašćenjima.

Predsednik RS se bira neposredno, na četiri godine, koliko iznosi i mandat Narodne skupštine. Imajući u vidu praksu istovremenog održavanja izbora smanjena je mogućnost kohabitacije, ali je stvorena mogućnost vakuuma u funkcionisanju najvažnijih organa vlasti.<sup>17</sup> Jedno lice može biti izabrano za predsednika najviše dva puta uzastopno, što je manji nivo ograničenja od onog koji standardno postoji kod neposrednog izbora. Ipak, način izbora karakteriše nekoliko ustavnih i zakonskih rešenja. Prvo od njih jeste postojanje potpredsednika Republike. Iako od donošenja Ustava 1992. godine u RS postoji institucija potpredsednika, prvo u formi Predsedništva, zatim dva, a od 1996. godine jednog, postojeća rešenja nisu ona u prvobitno zamišljenom konceptu. On je podrazumevao da predsednik RS, kao stvarni šef izvršne vlasti i nosilac velikog broja nadležnosti, ima svog zamenika, po uzoru na rešenja u SAD, koji bi bio biran zajedno sa njim, putem jedne liste. Nakon odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti tri naroda na celoj teritoriji BiH, visoki predstavnik za BiH je nametnuo amandmane na Ustav RS, kojim je uvedeno rešenje o dvoje potpredsednika. Oni predstavljaju uvođenje elemenata konsocijacije u Ustav RS, da bi se obezbedila zastupljenost konstitutivnih naroda u svim organima vlasti. Naime, oni se biraju neposredno, izabrani su kandidati za *predsednika* iz druga dva konstitutivna naroda koji imaju najveći broj glasova posle izabranog predsednika Republike. To dovodi do situacije da se jedan od njih može izabrati simboličnim brojem glasova.<sup>18</sup> U slučaju da se za predsednika izabere lice iz reda ostalih građana, jedan od konstitutivnih naroda očigledno, uprkos nedovršenoj zamisli visokog predstavnika, ne bi bio zastupljen na nivou potpredsednika.

Potpredsednici ipak ne zamenjuju predsednika u slučaju trajne sprečenosti da obavlja funkciju, niti mu pomažu u vršenju njegovih poslova, te služe isključivo kao obezbeđenje odgovarajuće nacionalne zastupljenosti. Formalno, potpredsednici pomažu predsedniku u obavljanju poslova koje im on poveri, a u slučaju *privremene sprečenosti*, on sam određuje koji će ga od njih zamenjivati. Ipak, izbor potpredsednika koji pripadaju različitim političkim partijama ne obezbeđuje postojanje odgovarajućeg poverenja koje bi omogućilo da predsednik neka od svojih ovlašćenja prenese na potpredsednika, odnosno da se on u svom radu osloni na njihovu pomoć. Iz tih razloga, potpredsednici RS u dosadašnjoj političkoj praksi nemaju nikakvu stvarnu ulogu. Oni su puki dekor jednog deformisanog institucionalnog mehanizma koji je nastao intervencijom visokog predstavnika, bez uzora u bilo kom primeru u svetu, političkim tumačenjem odredbe o konstitutivnosti sadržane u preambuli Ustava BiH. U slučaju da predsedniku mandat prestane pre vremena na koje je izabran, njega ne zamenjuju potpredsednici, nego predsednik Narodne skupštine, a u

---

<sup>17</sup> Marković navodi da je svrha skraćivanja mandata predsednika u Francuskoj (sa 7 na 5 godina) da se smanji mogućnost kohabitacije, jer je politička praksa pokazala da njene institucije bolje funkcionišu kad je egzekutiva jedinstvena. Do skraćivanja je, dakle, došlo iz razloga skladnog funkcionisanja njenih institucija (Marković, 2015, pp. 323–324).

<sup>18</sup> Na izborima 2010. godine za potpredsednika je izabran kandidat sa 6.101 glasom, 2014. godine sa 6.562 glasa, a 2018. godine sa 5.881 glasom. Imajući u vidu da, za razliku od potpredsednika u SAD, potpredsednici RS ne poseduju legitimitet, bilo bi besmisleno da oni zamenjuju predsednika u slučaju trajne sprečenosti.

zakonom određenom roku pristupa se novim neposrednim izborima, ali u tom slučaju se ne primenjuju rešenja o izboru potpredsednika, koji ostaju na funkciji (primer izbora 2007).

Takođe, karakteristika izbornog sistema u BiH, koji se primenjuje i na članove Predsedništva BiH, te načelnike opština i gradova, pa tako i predsednika RS, jeste jednokružni izborni sistem, bez obzira na broj glasova koji je prvoplasirani kandidat osvojio. Ipak, ono što celokupan sistem čini u najmanju ruku neobičnim, čak i neobjašnjivim, jeste da pravo na samoorganizovanje entiteta, ostvareno kroz njihove ustave i zakone, bez bilo kakvog ustavnog osnova, zakon BiH ograničava. On uređuje izbor svih organa koji se neposredno biraju, na svim nivoima vlasti. Rešenje prema kome se izbornim zakonom jednog nivoa (federalnog), bez ustavnog osnova, bliže uređuje materija uređena ustavom drugog nivoa (federalne jedinice), bez postojanja hijerarhijskog odnosa između tih akata, sa dilemom nadležnosti organa koji bi to kontrolisao, predstavlja apsurd kakav se u pravu retko sreće. S tim u vezi postavlja se pitanje, ukoliko bi Ustav RS bio promenjen u delu koji uređuje izbor, šta bi se desilo sa Izbornim zakonom BiH, pogotovo ako se ima u vidu složenost političkih odnosa u BiH i teškoće do kojih dolazi u vezi sa promenom zakonskih rešenja, gde je izborni zakon od samog konstituisanja dejtonske BiH jedan od kamena spoticanja među njenim narodima.

#### 4. Nadležnost

Postojanje polupredsedničkog sistema u RS može se, pored načina izbora predsednika, utvrditi kroz postojanje bicefalne egzekutive, parlamentarne odgovornosti vlade, nezavisnosti predsednika Republike u odnosu na Narodnu skupštinu, te po sadržini i obimu ovlašćenja predsednika Republike. Ipak, konkretni primeri polupredsedničkog sistema se međusobno razlikuju u pojedinim elementima, ali se zaključak o njihovom karakteru izvodi na osnovu sveobuhvatne analize položaja šefa države, te međuzavisnosti pojedinih rešenja o organizaciji vlasti.<sup>19</sup>

Ovlašćenja šefa države u polupredsedničkim sistemima se mogu klasifikovati na više načina. S tim u vezi, za predsednika u ovom obliku organizacije vlasti je karakteristično postojanje i samostalnih ovlašćenja (za razliku od parlamentarnog), pored onih koje on deli sa vladom (supotpis). Takođe, uz ceremonijalna ovlašćenja (raspisivanje izbora, davanje odlikovanja, pomilovanja ili prijem akreditivnih pisama), njega karakteriše postojanje efektivnih ovlašćenja, gde bi, na osnovu različitih rešenja, u funkciji ovog rada, naveli pet grupa sa čestim poslovima: 1) arbitražna – raspuštanje parlamenta, pokretanje postupka za ocenu ustavnosti, raspisivanje referenduma, suspenzivni veto; 2) normativna (samostalna ili ona koja deli sa vladom); 3) ovlašćenja vezana za rad vlade, uključujući učešće u kreiranju politike, kao i njena kontrola; 4) upravna, pogotovo u oblasti odbrane i bezbednosti; 5) izborna, uloga u izboru vlade, imenovanje sudija i tužilaca (na predlog pravosudnog saveta npr.), funkcionera na višim položajima (često na predlog vlade, uz supotpis premijera itd.), predlaganje kandidata za određene funkcije (ustavne sudije, tužioc, guverner, članovi pravosudnih saveta itd).

<sup>19</sup> Pejić (2007, pp. 55–58) kao bitno svojstvo polupredsedničkih sistema navodi i mogućnost mešanja predsednika u domen zakonodavne vlasti (pravo da raspiše referendum, veto, raspuštanje parlamenta).

Koncept „jakog predsednika“ sa velikim ovlašćenjima je postavljen donošenjem Ustava RS 1992. godine. On se, uprkos brojnim promenama koje je doživeo, zadržao i do danas. Širok krug poslova i ovlašćenja predsednika Republike, koji nije Ustavom zatvoren, opravdava nekoliko činjenica. U trenutku donošenja Ustava stvarana je Republika Srpska, te je u uslovima krajnje složenih političkih i međunacionalnih odnosa, praćenih ratnim sukobima i sveopštom krizom usled raspadanja bivše države i konstituisanja novih država, međunarodnog položaja nepriznate Republike, koja je svoju pravnu egzistenciju tek trebalo da izbori i potvrdi, a nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma i usled pojačanog intervencionizma visokog predstavnika, očuva i utvrdi, bilo potrebno institucionalno jedinstvo oličeno u funkciji koja će biti neposredno legitimisana, kao dominantna politička institucija, sa značajnim ovlašćenjima efektivnog i kontrolnog karaktera.

U definisanju nadležnosti predsednika RS i njegovom uvrštavanju u rang polupredsedničkih sistema neophodno je voditi računa o dve činjenice: RS nije nezavisna država, ona je konstitutivni deo BiH; 2) prenos ili uzurpacija nadležnosti sa nivoa BiH promenili su u određenoj meri i ulogu predsednika RS.<sup>20</sup> Njegova osnovna uloga, iz koje proističu brojna druga ovlašćenja, jeste da predstavlja Republiku i izražava njeno državno jedinstvo. Ipak, pomenute činjenice su se odrazile na smanjenje njegove uloge (međunarodni odnosi i pravo komandovanja vojskom, usled centralizacije odbrane).<sup>21</sup> Ipak, svojstvo centralne političke institucije je opstalo, a ono najviše proizlazi iz odnosa sa Narodnom skupštinom i Vladom.

Ustav RS ne predviđa supotpis akata Vlade od strane predsednika Republike ili obrnuto. Ovlašćenja Vlade su samostalna, ali je ona podvrgnuta kontroli predsednika Republike, čime se naglašava čvršći polupredsednički sistem vlasti.

Izborne nadležnosti su uglavnom uslovljene predlogom ili potvrdom drugog organa. Predsednik Republike predlaže Narodnoj skupštini kandidate za predsednika i sudije Ustavnog suda, na predlog Visokog sudskog i tužilačkog saveta.<sup>22</sup> Na predlog Vlade postavlja i opoziva šefove predstavništava RS u inostranstvu i predlaže ambasadore BiH iz RS, s tim da je taj predlog neobavezujući. On samostalno daje pomilovanja i dodeljuje odlikovanja i priznanja utvrđena zakonom.

Standardno rešenje za predsednika u polupredsedničkom sistemu vlasti jeste suspenzivni veto, koji predstavlja instrument ravnoteže izvršne sa zakonodavnom vlašću, ali

---

<sup>20</sup> Do prenosa je dolazilo na osnovu Ustava (saglasnošću entiteta, primer odbrane), ali i odlukama visokog predstavnika (oblast bezbednosti, pravosuđa), kao i jednostranim aktima državnih organa. Dmičić (2011, pp. 157–161) smatra da se povećanjem nadležnosti nivoa BiH menja i karakter te države i narušava model njenog ustavnog uređenja. Ta tendencija može biti štetna, ne samo za entitete nego i za celinu već uspostavljenih odnosa u BiH.

<sup>21</sup> O prirodi sporazuma o prenošenju nadležnosti više u: Đurić, 2015, pp. 182–198.

<sup>22</sup> Ovo amandirano rešenje predstavlja, takođe, jedan od primera ustavnog nasilja od strane visokog predstavnika, koje je rezultiralo nelogičnim, čak i apsurdnim rešenjima. Zakon BiH uređuje Visoki savet sudstva, kao vanustavni organ, nastao prenosom nadležnosti sa entiteta, kao oblik zajedničkog organa, u kojem participiraju državni i entitetski sudovi, tužilaštva i advokatske komore. Taj organ je, iako takvo rešenje ne postoji za Ustavni sud BiH, dobio i pravo predlaganja sudija ustavnih sudova entiteta, iako ne postoji obaveza usaglašenosti entitetskih ustava sa zakonima na državnom nivou, iz čega mogu proisteći brojne nelogične i sporne situacije.

i oblik zaštite ustavnog poretka.<sup>23</sup> Predsednik Republike, prema Ustavu, ukazom proglašava zakon u roku od sedam dana od dana njegovog usvajanja. U tom roku predsednik može zahtevati od Narodne skupštine da ponovo odlučuje o zakonu. Predsednik Republike je dužan da proglasi ponovo usvojen zakon. Iako se rok za vraćanje zakona bez sumnje može označiti kratkim, složenost postupka donošenja zakona, usled mogućeg veta unutar Vijeća naroda i arbitriranja Ustavnog suda o povređenosti vitalnog nacionalnog interesa povodom koga je uložen, može ukupno da se oduži i na više od mesec dana, te ne ostavlja prostor za njegovo proširenje. Takođe, Ustav ne zahteva kvalifikovanu većinu za ponovno usvajanje, čime se ovaj institut „omekšava“ u odnosu na onaj u predsedničkom sistemu. Predsednik Republike, pored zakonodavne inicijative (što je odlika čvršćih polupredsedničkih sistema, primer Rusije)<sup>24</sup> i ustavotvorne inicijative (u Francuskoj je to pravo uslovljeno predlogom premijera), ima pravo da zahteva sazivanje sednice Narodne skupštine. Pravo sazivanja redovnih i vanrednih sednica postoji i u Austriji, u Francuskoj se ono odnosi na vanredna zasedanja (na predlog Vlade ili određenog broja poslanika). Predsednik RS ima pravo i da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom, što je jedno od standardnih arbitražnih ovlašćenja.

Za razliku od parlamentarnog predsednika, predsednik RS, neposredno na osnovu Ustava, obrazuje savetodavna tela i stručne službe za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, što u situaciji postojanja većih nadležnosti (primer u oblasti bezbednosti), te političke nepodudarnosti sa parlamentarnom većinom može predstavljati značajno ovlašćenje.<sup>25</sup> Ustav poznaje i instituciju Senata, kao savetodavnog tela najviših ustavnih institucija (predsednik, Narodna skupština, Vlada). Senat je *sui generis* organ, nastao kao potreba da se obezbedi trajno jedinstvo i otkloni mogući sukob unutar institucija RS, ali i da se, u uslovima koji su opredeljivali nastanak i kasnije stabilizovanje RS, institucionalizuje uloga najviših autoriteta društvenog života.<sup>26</sup> Senat ima do 55 članova koje imenuje predsednik Republike iz redova istaknutih ličnosti iz javnog, naučnog i kulturnog života. On saziva i predsedava sednicama Senata.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> S tim u vezi, Petrov (2005, pp. 218–219, 221) navodi da se ovaj institut ne vezuje za određeni tip organizacije vlasti, ima ga u sva tri oblika podele vlasti, ali u predsedničkom i mešovitom najviše. To ovlašćenje se, po prirodi, vezuje za neposredno izabranog šefa države, mada su prisutna i drugačija rešenja (primer Ustava Mađarske iz 1991, Češke iz 1993, Italije iz 1947. itd). On podvlači da se radi o specifičnom ovlašćenju koje predsedniku pripada ne kao nosiocu izvršne niti zakonodavne vlasti, već kao nosiocu funkcije zaštite ustava i ustavnosti.

<sup>24</sup> U Italiji, koja sadrži pojedine elemente polupredsedničkog sistema, svaki akt predsednika je podložan premapotpisu, ali nacрте zakona koje Savet ministara upućuje parlamentu odobrava predsednik Republike. Kao i u Francuskoj i Rumuniji, pravom na upućivanje poslanica parlamentu, on može sugerisati pravce zakonodavne politike.

<sup>25</sup> Primera radi, u Srbiji se ovo pitanje uređuje zakonom (Generalni sekretarijat), što predstavlja manji stepen samostalnosti predsednika. Za razliku od toga, u Hrvatskoj ustrojstvo i delokrug Ureda, u okviru kojeg se obavljaju savetodavni, stručni i drugi poslovi, uređuje sam predsednik Republike, čije članove sam imenuje i razrešava.

<sup>26</sup> Ovakva funkcija Senata, kada njegov sastav zaista odražava ustavotvorčevu zamisao o „autoritetima“, može *neformalno* da ojača (dodatno legitimise) uticaj predsednika u političkom sistemu, ali ujedno i da smanji mogućnost prekomernog korišćenja njegovih kontrolnih ovlašćenja.

<sup>27</sup> Sličnu ulogu, u određenim oblastima, ima Nacionalni savet ekonomije i rada u Italiji.

Pored Ustavom navedenih ovlašćenja, ostavljena je mogućnost zakonskog proširenja ovlašćenja predsednika u oblasti bezbednosti i odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama.<sup>28</sup> To su ovlašćenja izvršnog karaktera, koja mogu uključivati normativna, inicijalna, kontrolna ili upravna ovlašćenja.<sup>29</sup>

## 5. Predsednik RS kao centralna politička institucija

Ključne odrednice položaja predsednika Republike, iz kojeg proizlazi njegovo svojstvo centralne političke institucije<sup>30</sup> jeste odnos sa Narodnom skupštinom i Vladom, ali i ovlašćenja u slučaju ratnog ili vanrednog stanja, kada on dobija izuzetno široka ovlašćenja, na osnovu kojih bi se moglo tvrditi da on njima može da preuzme celokupnu vlast. Iz takvog položaja predsednika Republike se može izvesti zaključak o njegovoj ulozi zaštite ustavnog poretka, položaja Republike i nesmetanog funkcionisanja sistema vlasti, u kome on ima ulogu medijatora, ali i arbitra i kontrole, sa značajnim pravima, ali i (nedefinisanim) odgovornošću.

Iako se pitanje međusobnog odnosa ne iscrpljuje samo u tome, centralno pitanje odnosa predsednika Republike i Narodne skupštine jeste njegova ustavna uloga u raspuštanju parlamenta. U parlamentarnim i polupredsedničkim sistemima raspuštanje parlamenta predstavlja standardno pravo izvršne vlasti, putem koga se ostvaruje ravnoteža i uzajamna kontrola izvršne vlasti i parlamenta.<sup>31</sup> Ipak, različito su uređena pitanja nosioca takvog ovlašćenja, razloga za raspuštanje i mogućih ograničenja. U parlamentarnom sistemu ovo

---

<sup>28</sup> RS nije subjekat međunarodnog prava, ali, prema Ustavu BiH, ima pravo na specijalne i paralelne odnose sa susednim državama, te pravo da zaključuje ugovore sa državama ili međunarodnim organizacijama, uz odobrenje Parlamentarne skupštine BiH. Ipak, neformalni odnosi i saradnja u različitim oblastima su deo prakse, koja je, pored saradnje u okviru evrointegracionih procesa, intenzivirana poslednjih godina.

<sup>29</sup> Iako u polupredsedničkim sistemima vlada vodi spoljnu politiku, predsednik u njenom kreiranju, po pravilu, ima značajnu ulogu – u Rusiji ključnu, a u Francuskoj, Hrvatskoj i Rumuniji je njen aktivan (ravnopravan) činilac.

<sup>30</sup> U ovom pogledu je potrebno odvojeno posmatrati ustavni okvir njegovog položaja, na osnovu kojeg se do takvog zaključka dolazi, od političke prakse ili konstelacije političkih odnosa koji drugačije utiču na njegovu stvarnu ulogu. Šef vladajuće političke partije koji ujedno obavlja dužnost predsednika garantuje da će ustavna uloga i u realnom političkom životu biti dominantna. Za razliku od toga, kohabitacija često vodi u politički sukob koji će rezultirati novim izborima. Nestranački ili predsednik koji nema istaknutu ulogu u stranačkoj hijerarhiji po pravilu deluje kao parlamentarni predsednik i to je karakteristika svih polupredsedničkih sistema. Primera radi, od prvih neposrednih izbora u RS je izabrano 8 predsednika Republike (B. Plavšić, N. Poplašen, M. Šarović, D. Čavić, M. Jelić, R. Kuzmanović, M. Dodik, Ž. Cvijanović). Njih troje (Plavšić i Čavić u delu mandata i Dodik oba mandata) bili su ujedno i šefovi vladajućih političkih partija, što je i te kako dalo na značaju stvarnoj ulozi predsednika u političkom životu. Oni bi se, uz izvesne ograde koje se tiču okolnosti pod kojima su svoj mandat vršili, u pravom smislu te reči mogli označiti šefovima izvršne vlasti i dominantnim političkim autoritetima.

<sup>31</sup> U politikološkom smislu, smisao raspuštanja parlamenta u polupredsedničkom sistemu jeste u sporu između šefa države i parlamenta, koji se iznosi pred građane koji će na izborima arbitrirati o tome ko treba da dobije primat u okviru egzekutive (Simović, 2008). Orlović (2018, p. 223) navodi da njime izvršna vlast „disciplinuje parlament krajnjom merom, iznoseći njihov politički sukob pred birače“.

ovlašćenje suštinski pripada vladi,<sup>32</sup> a u polupredsedničkom su moguće dve situacije: 1) odluku donose zajednički vlada i predsednik; 2) to je samostalno ovlašćenje predsednika. Usled izvesnih mešanja koja ipak ne dovode u pitanje *dominantnost parlamentarnog sistema* i u njemu postoje rešenja prema kojima u odluci o raspuštanju učestvuje i šef države i vlada (šef države na predlog vlade, kao u Srbiji). Čvršći polupredsednički sistem podrazumeva da odluku donosi predsednik samostalno (Francuska, Rusija, Rumunija). Razlozi za raspuštanje mogu biti: 1) precizno utvrđeni, radi se o obaveznom raspuštanju (npr. neizbor vlade ili neusvajanje budžeta), te je odluka šefa države deklarativnog karaktera; 2) uopšteno formulisani ili neobavezujući, a u slučaju njihovog postojanja predsednik odlučuje o upotrebi svog ovlašćenja (primer Hrvatske i Rumunije); 3) ili da uopšte nisu utvrđeni. U drugom i trećem slučaju se radi o fakultativnom raspuštanju, gde je diskreciono ovlašćenje izvršne vlasti veće (u drugom slučaju) ili je neograničeno (u trećem). Ograničenja se mogu ticati zabrane raspuštanja u vanrednim situacijama, određenom periodu posle ili pre izbora (Rusija i Francuska, u prvoj ili poslednjoj godini mandata), u toku postupka odlučivanja o poverenju vladi ili pravnoj odgovornosti šefa države itd. U RS je ovlašćenje za raspuštanje Narodne skupštine samostalno ovlašćenje predsednika Republike. U tom pogledu ne postoje nikakva ograničenja, što predstavlja bitan nedostatak Ustava. Obaveza da se prethodno sasluša mišljenje predsednika Vlade i predsednika Narodne skupštine (kao i u Francuskoj) ne može se smatrati ograničenjem njegovog ovlašćenja, jer ono ne obavezuje, kao što nije propisana ni forma njegovog pribavljanja.<sup>33</sup>

Pitanje odnosa između ova dva organa neposredno se tiče i mogućeg opoziva predsednika Republike. Ustav jasno naglašava neposredni legitimitet predsednika Republike, koji je odgovoran samo građanima, propisujući ujedno da ga oni mogu opozvati istim postupkom po kome su ga i izabrali.<sup>34</sup> Ipak, za sada ne postoje zakonska rešenja koja bi uređivala opoziv. Ustavna formulacija, sama po sebi, ne može se posmatrati kao oblik pravne odgovornosti, jer ne zahteva kao uslov za izjašnjavanje birača prethodno utvrđenu povredu

<sup>32</sup> U Nemačkoj, kao državi racionalizovanog parlamentarizma, predsednik raspušta donji dom parlamenta (*Bundestag*) ukoliko kancelaru ne bude izglasano poverenje. Tada kancelar ima ovlašćenje da od predsednika zahteva raspuštanje Bundestaga u roku od 21 dana. Pravo raspuštanja će prestati ukoliko pre toga Bundestag izabere novog kancelara. Ako u pomenutom roku ne dođe do raspuštanja, Bundestag ne može da bira novog kancelara, već samo može pokrenuti postupak izglasavanja nepoverenja, koji je uslovljen izborom novog.

<sup>33</sup> Usled odluke tadašnje predsednice Republike da raspusti Narodnu skupštinu, 1997. godine, javio se ustavni spor. On se ticao forme i obaveznosti pomenutih mišljenja, a njegov ishod je dovođen u pitanje. To je ujedno jedini slučaj raspuštanja, do koga je došlo usled političkog sukoba tadašnje predsednice B. Plavšić sa vladajućom političkom partijom (Srpska demokratska stranka), čiji je član do tada i sama bila. Izbori su rezultirali promenom vlasti i obrazovanjem manjinske vlade M. Dodika.

<sup>34</sup> Ovo rešenje je inspirisano odredbama Ustava Srbije iz 1990. god. (čl. 88). On je predviđao povredu Ustava kao uslov da Narodna skupština (2/3 većinom) raspiše referendum o opozivu, na kome bi odluku o opozivu donosila većina ukupnog broja birača. U slučaju da birači ne opozovu predsednika, Narodna skupština bi po sili ustava bila raspuštena. Iako je uslov naizgled pravne prirode, njegovo postojanje bi procenjivao politički organ, kao što je i sama sankcija političkog karaktera, iz čega sledi zaključak da je reč, u stvari, o političkoj odgovornosti. Postojeća rešenja u Srbiji podrazumevaju da povredu Ustava utvrđuje Ustavni sud, kao neophodan uslov za razrešenje, čime njegova odgovornost poprima više pravni karakter, ali je konačna odluka u rukama parlamenta. U Hrvatskoj pak radi se o čisto pravnoj odgovornosti, jer odluka Ustavnog suda o odgovornosti za povredu Ustava dovodi do prestanka njegove funkcije po sili Ustava (čl. 105).

prava.<sup>35</sup> Ustavotvorac je propisivanjem ovog nedovršenog rešenja ipak imao na umu potrebu određenog balansa između najviših organa vlasti, odnosno da položaj predsednika Republike uravnoteži spram parlamenta, posebno imajući u vidu nepostojanje instituta supotpisa njegovih akata. Odluku o raspisivanju referenduma o opozivu bi mogla da donese samo Narodna skupština, čime bi se, usled fleksibilnih uslova koji bi bili propisani, mogla uvesti osobena (delimična) politička odgovornost (konačnu odluku donose građani). Međutim, politička odgovornost nije tipično svojstvo sistema podele vlasti, stoga bi zakonska rešenja trebalo restriktivnije postaviti, kako bi se ovaj institut zasnivao više na principima pravne, a ne političke odgovornosti,<sup>36</sup> iako se one na ovom institutu često prepliću.<sup>37</sup>

U pogledu odnosa sa Vladom, ovaj odnos određuju pitanja: 1) izbora Vlade; 2) kontrole Vlade; 3) uticaja na njen rad. Ovlašćenja predsednika Republike u ovim pitanjima bitno određuju karakter njenog sistema vlasti.

Ustavom je predviđen klasičan parlamentarni izbor Vlade.<sup>38</sup> Kandidata za premijera predlaže predsednik Republike. Ipak, za razliku od rešenja koja postoje u uporednom pravu, njegovo ovlašćenje nije uslovljeno obavezom konsultovanja izabranih izbornih listi u Narodnoj skupštini. Parlamentarni sistem (odgovornost vlade parlamentu) podrazumeva obavezu predlaganja kandidata iz pobjedničke partije, odnosno lica koje obezbedi parlamentarnu većinu.<sup>39</sup> To rešenje je nekada izričito propisano, a negde je stvar konvencije i ustaljene prakse. Iako se takva praksa podrazumeva i u RS, jer Vlada mora uživati poverenje Narodne skupštine, moguće je zamisliti i drugačiju situaciju, koja proizlazi iz drugih ustavnih rešenja.<sup>40</sup> Imajući u vidu samostalno i neograničeno ovlašćenje

---

<sup>35</sup> Austrijska rešenja, sa uzorom u vajmarskim, predviđaju pravnu, ali i političku odgovornost građanima. O pravnoj odgovornosti (tzv. državnopravna ili krivičnopravna) odlučuje Ustavni ili redovni sud, a sankcija je prestanak funkcije. O političkoj odgovornosti odlučuju birači, na referendumu koji raspisuje parlament (2/3 većina donjeg doma, koji se u slučaju neuspeha opoziva obavezno raspušta). U Rumuniji, pored pravne odgovornosti (odluka Vrhovnog suda o krivici za veleizdaju znači prestanak funkcije) postoji i mešovita (za povredu Ustava), gde je odluka Ustavnog suda konsultativnog karaktera, parlament raspisuje referendum (koji ga prethodno može suspendovati), a birači odlučuju o smeni (Rapajić, 2016, pp. 195–196 i 481–482).

<sup>36</sup> Imajući u vidu političke odnose u BiH, te stalno osporavanje njenih nadležnosti, moralo bi se voditi računa da svako narušavanje položaja RS unutar BiH, izazvano postupanjem predsednika Republike, mora biti obuhvaćeno odgovarajućim oblikom njegove odgovornosti.

<sup>37</sup> Pejić (1996, p. 155) smatra da je ustavno uređena politička odgovornost oblik pravne odgovornosti, čija je pravna sankcija opoziv.

<sup>38</sup> U Francuskoj i Austriji premijera, tj. kancelara, a na njegov predlog i ostale članove vlade imenuje predsednik. Ipak, zbog njihove političke odgovornosti parlamentu, predsednik je suštinski, iako ne formalno, vezan voljom parlamentarne većine. U Austriji on samostalno imenuje prelaznu Vladu ili vršioca dužnosti saveznog ministra (čl. 71), dok u Rumuniji on samo predlaže kandidata za premijera.

<sup>39</sup> U Hrvatskoj je ustavna, a u Srbiji zakonska obaveza predsednika da predloži kandidata koji uživa poverenje većine članova parlamenta. Ograničenje prava predlaganja nije retko. Ustav Bugarske predviđa da on predlaže mandataru kojeg je nominovala partija koja ima najveći broj mandata. U slučaju neuspeha, predsednik poverava formiranje vlade mandataru partije sa drugim po veličini brojem mandata, ako se i ovaj predlog pokaže neuspešnim, on poverava formiranje vlade mandataru iz manjinske partije. U slučaju neuspeha, predsednik će tražiti od skupštine da izabere mandataru vlade (Jovanović, 2007, pp. 129–130).

<sup>40</sup> U uslovima nepostojanja jasne parlamentarne većine, te neuspeha formiranja koncentracione vlade, predsednica RS je 1998. godine mandat za sastav Vlade poverila lideru najmanje parlamentarne partije (sa dva poslanika), koji je posle toga obezbedio parlamentarnu većinu. Na taj način ona je ishodovala i mimo

predsednika Republike da raspusti Narodnu skupštinu, on svoju volju u pogledu sastava Vlade teoretski može i nametnuti parlamentu. Njegovo ovlašćenje predlaganja se, dakle, ne može smatrati formalnim, niti simboličnim, naprotiv, na osnovu drugih ovlašćenja prema Narodnoj skupštini i Vladi, njegova uloga u izboru Vlade (premijera) može biti skoro jednako važna (ali ne dominantnija) kao i uloga Narodne skupštine.<sup>41</sup> Imajući u vidu rešenja izbornog zakonodavstva u RS (relativna većina), demokratski legitimitet Narodne skupštine ipak može biti veći, što bi, zarad očuvanja suštinske vrednosti demokratskog poretka, trebalo da bude opredeljujući faktor, koji će kao takav biti stvar prakse koja se neće dovoditi u pitanje. Efektivan uticaj predsednika na sastav vlade, međutim, nije izuzetak u komparativnom ustavnom pravu. U tom pogledu ilustrativan je primer Rusije. Njen predsednik imenuje premijera uz saglasnost Državne dume, a na njegov predlog ostale članove Vlade. Međutim, ukoliko Državna дума tri puta odbije predložene kandidate, šef države ima ovlašćenje da imenuje predsednika Vlade, raspusti Državnu dumu i raspiše nove izbore. Uzimajući u obzir pravo predsednika da opozove premijera, jasno je da Vlada snosi političku odgovornost i šefu države, čak u značajno većoj meri, te se ovaj sistem može smatrati normativno najčvršćim polupredsedničkim sistemom.

U RS ne postoji institut supotpisa, a ovlašćenja predsednika Republike u kontroli rada Vlade su suštinska. Ukoliko predsednik Republike oceni da je došlo do krize u funkcionisanju Vlade, on može, na inicijativu najmanje dvadeset poslanika i pošto sasluša mišljenje predsednika Narodne skupštine i predsednika Vlade, zatražiti od predsednika Vlade da podnese ostavku. Ukoliko on to odbije, predsednik Republike ga može razrešiti. Iako je formalno ograničen predlogom određenog broja poslanika, taj uslov kod proporcionalnog izbornog sistema je skoro beznačajan. Takođe, postojanje krize Vlade nije objektivizirano, radi se o proceni, za koju predsedniku i nisu neophodni posebni argumenti, dovoljna je činjenica da on nije zadovoljan njenim radom, ili da želi njen drugačiji sastav. Prema stepenu ovlašćenja predsednika kao arbitra između parlamenta i vlade, ova rešenja se mogu uporediti sa onima u Austriji i Rusiji. U Austriji predsednik može da smeni kancelara i raspusti Vladu. U Rusiji izglasavanje nepoverenja Vladi od strane Dume ne podrazumeva nužno i prestanak njenog mandata. Predsednik tada može da razreši Vladu, ali ne mora, te ona može ostati na funkciji. Međutim, ukoliko Duma u periodu od tri meseca ponovo izglasa nepoverenje Vladi, predsednik Rusije rešava sukob ili razrešenjem Vlade ili raspuštanjem Dume. Dakle, predsednik Rusije ima diskreciono ovlašćenje da opozove Vladu ili da

---

uobičajene parlamentarne prakse sastav Vlade. Posle izglasavanja nepoverenja Vladi, 2005. godine, predsednik RS je mandat za sastav nove poverio lideru opozicije, koji je prethodno obezbedio parlamentarnu većinu. Za razliku od njega, 1998. i 1999. godine, tadašnji predsednik, izabran kao kandidat opozicije, odbio je predlog vladajuće koalicije (koja je imala većinu) da mandat poveri njihovom kandidatu. Ta situacija je, uz druge faktore („smena“ tadašnjeg predsednika od strane visokog predstavnika) proizvela tešku ustavnu krizu, u kojoj je „stara“ vlada egzistirala tokom celog izbornog mandata, čemu je, uprkos dominantnim vanustavnim uzrocima, pogodovalo nepostojanje obaveznih rokova za izbor Vlade, kao ni formalnih ograničenja ovlašćenja „tehničke“ vlade.

<sup>41</sup> Ipak, ova ocena zavisi i od određenih političkih faktora (stav javnog mnjenja, rejting, politički odnosi unutar parlamentarne većine itd). U svakom slučaju, on bi rizikovao političku, čak i ustavnu krizu. U situaciji u kojoj predsednik Republike nameće volju parlamentu, a isti je odbija, to može rezultirati raspuštanjem, sa rizikom da prethodna većina bude potvrđena, te bi, u slučaju ponovnog pokušaja nametanja volje predsednika, imao smisla institut opoziva.

rasпусти Dumu, čime dolazi do punog izražaja vladina odgovornost predsedniku, u većoj meri nego parlamentu.<sup>42</sup>

Parlamentarna vlada, čiji predsednik u isto vreme direktno odgovara šefu države, koji prema njoj ima i druga, efektivna ovlašćenja, svoj uzor ima u dualnoj monarhiji. Ta rešenja nisu zastupljena u većini evropskih država sa polupredsedničkim sistemom.<sup>43</sup> Odgovornost premijera predsedniku, *praktično*, proizlazi iz realnih političkih odnosa, odnosno pripadnosti istoj političkoj partiji (u kojoj predsednik ima rukovodeći položaj), ili instituciji supotpisa u odsustvu koga premijer podnosi ostavku, ne zato što mu to ustav nalaže, nego zato što je to stvar ustavne konvencije ili političkih odnosa (Francuska). U RS je, slično kao u Austriji, odgovornost direktna, što je iznad pomenutog standarda, a postojanje supotpisa bi u toj situaciji bilo suvišno ili bi moglo obesmisлити samostalnost vlade. U Austriji takođe postoji dvostruka odgovornost, ali u njoj je istovremeno najveći broj odluka predsednika uslovljen supotpisom. Mogući uticaj predsednika RS na sastav Vlade proizlazi i iz ovlašćenja premijera. Za vreme trajanja mandata Vlade, premijer može, na osnovu mišljenja predsednika Republike i Narodne skupštine, vršiti promene u sastavu Vlade. Ukoliko se ima na umu ovlašćenje predsednika da smeni premijera, njegova volja se, za razliku od predsednika Skupštine, ne može smatrati samo proceduralnim uslovom, naročito u situaciji kohabitacije, ali i koalicionih vlada.

Efektivan uticaj na rad Vlade predsednik Republike može ostvariti i putem ovlašćenja da sazove sednicu Vlade i stavi na dnevni red pitanje iz njene nadležnosti, te da traži od Vlade da izloži stavove o pojedinim pitanjima od značaja za Republiku. Po pitanju ovog ovlašćenja ilustrativan je primer Francuske (ali i Rusije, Rumunije i Hrvatske) gde, uprkos relativno jakom premijeru,<sup>44</sup> predsednik predsedava sednicama Ministarskog saveta i potpisuje njegove odluke (uključujući i ordonanse i uredbe), dok premijer predsedava Kabinetom i određenim međuministarskim savetima i komitetima. Iz celine međusobnih odnosa šefa države i premijera u ovoj državi se može tvrditi da je predsednik stvarni šef izvršne vlasti, ali ni uloga premijera nije mala, naprotiv, s tim da stvarni politički značaj zavisi i od političkih faktora (kohabitacija ili politička homogenost). Uticaj predsednika RS na kreiranje politike Vlade je nešto manji nego u pomenutim državama, gde su oni aktivni učesnici, ali su njegova kontrolna ovlašćenja veća. Ukoliko se ovlašćenja predsednika RS posmatraju u vezi sa njegovim pravom da razreši predsednika Vlade, uočava se njihov

---

<sup>42</sup> Pilipović navodi: „Do donošenja Ustava iz 1993. godine francuski predsednik je imao najveća ovlašćenja u Evropi, u poređenju sa predsednicima drugih evropskih zemalja. Međutim, donošenjem Ustava iz 1993. godine, predsednik Rusije dobija ovlašćenja koja ga dovode na sam vrh u Evropi u odnosu na ostale predsednike.“ (Pilipović, 2017, p. 84).

<sup>43</sup> Sartori (1994) ovakav sistem, naročito ukoliko se on u praksi i stvarno tako ostvaruje, ne bi podveo pod polupredsednički, nego pre pod predsednički sistem vlasti. Ipak, u dosadašnjoj ustavnoj praksi (od prvih neposrednih izbora), do upotrebe ovog ovlašćenja nije dolazilo.

<sup>44</sup> Snaga premijera u Francuskoj (naročito u slučaju kohabitacije) ogleda se i u tome što je predsednik uslovljen njegovim predlogom prilikom raspisivanja referendumu ili ustavotvorne inicijative. Premijer ima velika normativna ovlašćenja koja proizlaze iz enumerativno određene zakonodavne vlasti parlamenta. U Rumuniji, koja sadrži izvesne sličnosti sa francuskim modelom, ali ipak slabiji položaj predsednika, većina njegovih akata podleže obavezni premapotpisa, uključujući i pravo ustavotvorne inicijative, ali ne i pravo raspisivanja referendumu. On ima pravo da zakaže sednicu Vlade, ali samo o ustavom definisanom krugu pitanja (spoljni poslovi, odbrana, bezbednost).

puni domašaj, pogotovo u slučaju kohabitacije. Njima se može efektivno uticati na sam rad Vlade, kao što bi se u slučaju sukoba među njima, on, po pravilu, rešavao u korist predsednika Republike.

Zaštitna uloga predsednika RS dolazi u punoj meri do izražaja u vanrednim prilikama. Tada, praktično, postoji mogućnost privremenog preuzimanja skoro celokupne vlasti. Predsednik Republike za vreme ratnog stanja<sup>45</sup> i vanrednog stanja, ako Narodna skupština ne može da se sastane, na predlog Vlade ili po sopstvenoj inicijativi (nakon što sasluša mišljenje predsednika Narodne skupštine) donosi uredbe sa zakonskom snagom o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine i imenuje i razrešava funkcionere, koje inače ona bira i razrešava. Ove odluke predsednik Republike podnosi na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane, koja može produžiti njihovu egzistenciju. Drugu vrstu akata na koje je predsednik RS ovlašćen predstavljaju ona koja po sili Ustava prestaju da važe sa prestankom vanrednih prilika. Aktima predsednika Republike, ako Narodna skupština ne može da se sastane, za vreme ratnog ili vanrednog stanja, mogu se, izuzetno, *dok to stanje traje*, obustaviti pojedine odredbe Ustava koje se odnose na donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanje mera republičkih organa i na pojedine ljudske slobode i prava, osim onih taksativno nabrojanih, menjati organizacija i ovlašćenja izvršnih, upravnih i pravosudnih organa i njihov personalni sastav, kao i teritorijalna organizacija. Ustav ne sadrži ograničenja kao što su maksimalno trajanje tih prilika, saglasnost drugih organa na neke akte, rokovi u kojima je neophodna potvrda i sl., što predstavlja nedostatak Ustava. Ova rešenja se nužno moraju posmatrati u svom istorijskom kontekstu, trenutku nastajanja RS i njenih institucija, gde je ojačana uloga predsednika u vanrednim prilikama mogla predstavljati neophodan uslov funkcionisanja vlasti i uopšte organizacije života.

Ovo ustavno rešenje je skoro identično rešenju Ustava Srbije iz 1990. godine. I jedno i drugo su inspirisani francuskim rešenjima. Sličan obim normativnih ovlašćenja u slučaju ratnog stanja poseduje i predsednik Hrvatske, dok se za slučaj drugih vanrednih prilika za njihovo donošenje zahteva supotpis predsednika Vlade.

## 6. Završna razmatranja

Iz opisanog položaja i uloge predsednika Republike Srpske može se zaključiti o postojanju polupredsedničkog sistema, i to u njegovom čvršćem obliku, koji uključuje i pravo samostalnog raspuštanja Narodne skupštine, ali i odgovornost premijera (i Vlade) i predsedniku Republike. Imajući u vidu da su nadležnosti u oblasti odbrane i delom u oblasti bezbednosti prenesene na nivo BiH, njegova ustavna uloga danas je više kontrolnog i zaštitnog karaktera. To posebno dolazi do izražaja u slučaju vanrednih prilika, kada on, praktično, može postati nosilac celokupne vlasti, sa pravom privremenih, ali značajnih intervencija i u samom Ustavu. U uslovima stabilnog političkog sistema, homogenosti izvršne vlasti, neometanog funkcionisanja i odsustva ugroženosti RS, i njegova stvarna, realno-politička uloga može se svesti na parlamentarnu, kakvu on ima u određenom broju

<sup>45</sup> Ratno stanje proglašavaju institucije BiH, a vanredno stanje Narodna skupština.

evropskih država koje imaju polupredsednički sistem (npr. Austrija i Irska). Ova rešenja nisu konceptualno originalna, svoj uzor su imala u francuskim i austrijskim rešenjima. U pogledu odnosa prema Vladi, uloga predsednika donekle je ojačana, ali istovremeno je manji broj njegovih efektivnih nadležnosti (referendum, izbor sudija, supotpis odluka Vlade). Ustavotvorac je i predsednika i Vladu *u odlučivanju* učinio samostalnijim, ne predviđajući supotpis, ali je uveo duplu odgovornost premijera.

Oblik vlasti i položaj predsednika Republike u njemu nisu rezultat puke teorijske procene o većem kvalitetu određenog modela, naprotiv. Oni su rezultat prilika tog vremena. Njih je karakterisalo postojanje najtežih uslova za nastanak jedne državotvorne zajednice i njeno ustavno uređenje, kao što je građanski rat, raspad zajedničke države i propast njenog političkog sistema. Pored toga, tadašnji ustavotvorac je izabrao koncept koji se, uprkos izuzetno velikim amandmanskim intervencijama, ustavnim ili nasilnim, potvrdio kao opravdan, saglasan potrebama ove republike, kako u trenutku nastanka i konstituisanja njene vlasti, tako i u periodu stalnih izazova za njen opstanak i razvoj. Iako je politički život u međuvremenu doživeo značajan razvoj, sistem obezbedio određenu stabilnost, a demokratski poredak postao opšte opredeljenje, izazovi za Republiku Srpsku i danas postoje, na nivou nepredvidivosti i mogućeg problema. Stoga, uprkos izvesnim nedostacima i potrebama reforme, ustavni koncept u osnovi ne treba menjati. On podrazumeva postojanje dominantne političke institucije, neposredno legitimisane, sa značajnim kontrolnim ovlašćenjima. Uz to, ova rešenja do sada u praksi nisu stvarala značajnije probleme.

Ipak, postojeća rešenja su zrela za određene reformske zahvate. Pored onih koja su rezultat intervencija visokog predstavnika, određena pitanja, kao što je opoziv predsednika, raspuštanje Narodne skupštine i njegova ovlašćenja u vanrednim prilikama treba da budu upotpunjena i precizirana, uključujući pitanje pravne odgovornosti. Takođe, razvoj političkog sistema je dostigao nivo na kome treba preispitati postojeći odnos predsednik RS – premijer i postaviti strože uslove za smenu premijera, čime bi se položaj Vlade učinio stabilnijim.

### Literatura

- Bieber, F. 2005. *Post-war Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blagojević, M. 2014. Državno uređenje Bosne i Hercegovine i integracioni procesi. *Strani pravni život*, 58(1), pp. 143–160.
- Dmičić, M. 2011. *Ustavno pravo*. Banja Luka: Pravni fakultet.
- Duverger, M. 1980. A New Political System Model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8(2), pp. 165–187.
- Đurić, V. 2015. Sporazumi između konstitutivnih jedinica unutar država sa složenom ustavnom strukturom. *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka Univerziteta Apeiron*, 5(5), pp. 182–198.
- Jovanović, P. 2007. Ustavno-pravni položaj predsednika Republike Srbije u komparativnoj perspektivi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 41(3), pp. 123–143.

- Kasapović, M. 2005. *Bosna i Hercegovina: Podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura.
- Kutlešić, V. & Golić, D. 2017. *Ustavno pravo*. Novi Sad: Privredna akademija.
- Kutlešić, V. 2004. *Ustavi bivših socijalističkih država Evrope: uporednopravna studija*. Beograd: Službeni list SCG i Fakultet političkih nauka.
- Kuzmanović, R. 2004. *Eseji o ustavnosti i državnosti*. Banja Luka: Pravni fakultet.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lukić, R., Košutić, B. & Mitrović, D. 2001. *Uvod u pravo*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Marković, R. 2015. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet.
- Orlović, S. 2018. *Ustavno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet.
- Pejić, I. 1996. Politička odgovornost predsednika republike. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 22(36–37), pp. 154–172.
- Pejić, I. 2007. Polupredsednički sistem i mogućnosti kohabitacije. *Teme: časopis za društvena istraživanja*, 31(1), pp. 43–60.
- Pejić, I. 2016. Parlamentarna vlada: mogućnosti ravnoteže u sistemu podele vlasti. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 55(73), pp. 67–86.
- Petrov, V. 2005. Ustavna reforma – naše (ne)shvatanje Ustava. U: Taboroši, S. (prir.), *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu 2005*. Beograd: Pravni fakultet, Centar za publikacije i dokumentaciju, pp. 194–242.
- Pilipović, M. 2017. (Kvazi)dualna struktura izvršne vlasti u ruskom polupredsedničkom sistemu. *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci*, 37(37), pp. 71–93.
- Rapajić, M. 2016. *Izvršna vlast u polupredsedničkim sistemima*. Doktorska disertacija. Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
- Sartori, G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: University Press.
- Savanović, A. 2012. Aneks 4 – konsocijacijski ili većinsko-demokratski ustav. *Srpska pravna misao*, 18(45), pp. 19–36.
- Savić, S. 1999. *Konstitutivnost naroda u BiH*. Banja Luka: Pravni fakultet.
- Shugart, M. S. & Carey, J. M. 2003. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simović, D. 2008. *Polupredsednički sistem*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik.
- Simović, D. 2009. Polupredsednički sistem – institucionalni model koga (ne) treba izbegavati. *Pravna riječ*, 6(18), pp. 271–283.
- Simović, D. 2013. Institucionalne pretpostavke usklađivanja ustavnopravnog i realnog položaja predsednika Republike Srbije. *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 18(1), pp. 11–23.

**Darko P. Golić, PhD**

Professor, Faculty of Law for Commerce and Judiciary, University Business Academy in Novi Sad, Serbia

e-mail: *g.darko83@gmail.com*

**CONSTITUTIONAL POSITION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF SRPSKA IN THE LIGHT OF COMPARATIVE LAW**

Summary

Although the Constitution of the Republic of Srpska was created in extremely complex circumstances, exposed to multiple, often violent changes, the underlined constitutional concept of the organization of power and the position of the President of the Republic remained unchanged. Thanks to that fact, the Constitution of the Republic of Srpska confirmed its vitality, and enabled the stable functioning of the state government. Although the semi-presidential system (of power) implies certain elements common to all variants, there are numerous specifics of its different manifestations. In this regard, one can observe the position of the President of the Republic of Srpska, who, in addition to immediate legitimacy, has vast and independent powers, which make him the true head of the executive branch. In light of these characteristics of the position of the President of the Republic, one can speak of a stronger semi-presidential form of government. Having in mind determinism of existing solutions, the similarity with comparative models, and bearing in mind certain specifics, the author is of the opinion that established solution should not be changed.

**Keywords:** constitutional law, Republic of Srpska, President of the Republic, semi-presidential system.

**Primljeno: 23. 2. 2021.**

**Prihvaćeno: 30. 6. 2021.**