

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Мирослав Ђ. Ђорђевић

**СУСПЕНЗИВНИ ВЕТО
ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2020.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Miroslav Đ. Đorđević

PRESIDENTIAL VETO POWER

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2020.

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Дарко Симовић, редовни професор Криминалистичко-полицијског универзитета

др Марко Станковић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране:

Изјаве захвалности

Захвалност за савете и брижљиво усмеравање желим пре свега да искажем свом ментору, судији Уставног суда проф. др Владану Петрову, који је увек непогрешиво умео да оцени када ми је потребна помоћ, а када простор и слобода приликом истраживања. На разумевању, подршци и драгоценим саветима приликом истраживања и писања овог рада захвалио бих се и директору Института за упоредно право проф. др Владимиру Чоловићу, судији Уставног суда др Јовану Ћирићу и запосленима у Служби за односе са јавношћу Народне скупштине Републике Србије, уз помоћ којих је овај рад обogaћен и прилозима у виду примерака суспензивног вета које су председници Србије изјављивали. Такође бих желео да се захвалим директору Института „*Europa*“ Универзитета „*Saarland*“ проф. др Томасу Гигериху (*Thomas Giegerich*) на љубазности и помоћи током истраживања за потребе ове дисертације, нарочито када је реч о њеном упоредноправном аспекту.

Посебну захвалност дугујем и бившем председнику Републике Србије, господину Милану Милутиновићу, што је као некадашњи носилац овлашћења суспензивног вета пристао на интервју за потребе овог истраживања и својим одговорима помогао објашњењу низа важних питања, те тиме значајно допринео квалитету ове дисертације.

На крају, али свакако најважније, желео бих да највећу захвалност за подршку и пре свега разумевање искажем својој породици.

Аутор

СУСПЕНЗИВНИ ВЕТО ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

Резиме

Институт суспензивног вета председника републике сматра се једном од класичних тема уставног права, која до сада пак није побудила продубљеније интересовање наше уставноправне науке. Сразмерно томе колико је пажње у литератури посвећено неким другим председничким овлашћењима, може се рећи да је ситуација слична и када је реч о иностраним ауторима. Он пак заслужује већу пажњу и то не само због свог значаја у уставноправном поретку (ради се о овлашћењу које је важан чинилац међусобног односа највиших власти), већ и због чињенице да је теоријски гледано интересантан – услед свог порекла, те различите еволуције широм света, суспензивни вето се данас јавља у готово свим републикама на свету, али у веома различитој форми, са различитим одликама и сврхом. Из разлога такве хетерогености приметна су значајна одступања у дефинисању и теоријским квалификацијама овог института у доктринама разних земаља, које су по правилу окренуте „ка унутра“, тј. превасходно ка сопственом уставном решењу овог института. Закључци изведени таквим приступом су зато најчешће непримењиви универзално.

Како уставно право као наука тежи да прикупи, обради и научно систематизује знања из своје области, извлачећи када је то могуће и генералне закључке, поставило се у писању овог рада питање да ли се конкретно институту суспензивног вета може прићи на начин који би успео да га у задовољавајућој мери објасни у читавом свету, једним универзалним приступом. Покушај давања одговора на ово питање је подразумевао опсежно упоредноправно и доктринарно истраживање пре свега са циљем изналажења објашњења шта је суспензивни вето, шта све он може да подразумева и какво његово дејство у конкретном систему може бити. Суспензивни вето је у САД, земљи у којој је у својој модерној форми и настао, данас једно моћно политичко средство у рукама председника, које чини важан елемент система „кочница и равнотежа“. Са друге стране, нпр. у Немачкој овај институт постоји у једној својој најсведенијој форми, која је обимом и квалитетом толико сужена да се у немачкој литератури најчешће и не доживљава као вид суспензивног вета. Фундаментално дихотомна природа овог института (под којом се подразумева његов политички, као и аспект контроле уставности) у неким земљама је јасна, те су предвиђене различите процедуре после његовог коришћења, у другим (међу којима је и Србија) поступак се униформно своди на поновно изгласавање ветираног предлога закона у парламенту, а постоје и оне државе у којима је суспензивни вето само и искључиво средство за заштиту уставности, по чијем улагању улогу игра само уставни суд и то чак не увек по аутоматизму.

У овој дисертацији се тако, после разматрања разноврсних појавних облика и изузетака у упоредном праву, анализирају поједини елементи овог института и тежи утврђивању онога што је заједничко за сва решења широм света. То је довело до закључка да је суспензивни вето најбоље дефинисати као овлашћење председника републике да недвосмисленом изјавом воље условно ускрати акт промулгације изгласаном предлогу закона који му је достављен на потпис, о чијој ће судбини коначну одлуку потом донети парламент или уставно судство. Догматска анализа читавог низа елемената који чине овај институт, у комбинацији са упоредноправним истраживањем показује да је могуће, са једне стране, говорити о идеалном типу регулативе суспензивног вета за потребе конкретног уставноправног поретка, као и да се, са друге стране, мноштво појавних облика може свести на четири основна модела, односно приступа овом овлашћењу. У тези су зато (подразумева

се у неопходном контексту положаја председника републике) изложени и детаљно анализирани амерички модел, немачки модел, француски, пољски и мађарски модел (последња три као значајне варијације једног суштински истог приступа) и коначно српски модел, који се поред наше земље среће и у низу других, али је за нас, разумљиво, од посебног значаја, па је стога он на примеру Србије и изложен.

Суспензивни вето је у српски уставноправни живот ушао доношењем Устава из 1990. године, да би га, у нешто измењеном облику, задржао и важећи Устав из 2006. Анализом уставноправног оквира, као и праксе које је за тридесет година било не превише, али опет довољно како би се извели одређени закључци, у тези се констатује да постоји низ пропуста у српској регулативи института суспензивног вета, као и значајан простор за побољшања. Резултати претходних догматских и упоредноправних истраживања пружају драгоцене смернице како и зашто би овај институт требало у Србији реформисати. Имплементацијом предлога који су у дисертацији изложени могло би се приликом следеће уставне реформе постићи да ово овлашћење допринесе бољој заштити уставности и поспешивању демократског дијалога између вршилаца највиших државних функција, а да оно буде притом нормирано више у складу са положајем како његовог титулара, тако и органа који о коначној судбини ветираног предлога закона одлучују, да сам поступак по улагању вета буде такав да се максимално стара о интегритету и идентитету ветираног законског предлога током читавог свог трајања и да коначно, овај институт значајније допринесе квалитету легислативног поступка и његове контроле у Србији. Ово је посебно значајно утолико што скорија пракса показује (до сада нереализоване, али јасно манифестоване) тенденције будућег развоја, који се креће у једном теоријски сасвим непожељном и чак упитно уставном правцу. Стога би измене постојећег уставноправног оквира осим начелне, теоријске вредности (коју не треба потцењивати) имале и јасан практичан значај.

Кључне речи: суспензивни вето, председник републике, овлашћења председника републике, промулгација закона, законодавни поступак, парламент, контрола уставности, уставно право, упоредно право.

Научна област: **право**

Ужа научна област: **Уставно право**

УДК број:

PRESIDENTIAL VETO POWER

Summary

The institute of presidential veto is considered to be one of the “classical” topics of constitutional law. However it has not caused a more substantial interest in our doctrine. Considering the amount of attention given to other presidential powers in literature, one can conclude that there is a similar situation among foreign scholars as well. Nevertheless it certainly requires greater attention, not only for its significance for constitutional legal order (this power is an important element and deterrent of relations between highest powers), but also for the fact that it presents one interesting institute from the theoretical aspect – due to its origin and different evolution worldwide, presidential veto power is today present in almost all the republics in the world, albeit in rather different forms, with different features and purposes. Due to such heterogeneity, there are great variations in definition and theoretical qualifications of this institute in the doctrines of different countries, which are however by default turned primarily towards their own constitutional solution for this institute. The conclusions derived by such approach are therefore often not universally applicable.

As constitutional law as a science strives to collect, process and scholarly classify the knowledge from its field, deriving general conclusions when possible, the author of this paper considered whether the institute of presidential veto could be observed in such a manner so as to sufficiently explain it worldwide, through one universal approach. The attempt to provide an answer to this question included a comprehensive comparative law and principled research, primarily with a view to explaining the meaning of presidential veto power, all its possible implications and possible effect in a particular system. In the US, being the country of origin of presidential veto in its modern form, it is a powerful political means in the hands of the president and an important element of the “checks and balances” system. On the other hand, in Germany for instance, this institute only exists in its most basic form, with scope and quality being so narrow that the German literature even does not consider it as a form of presidential veto power. Fundamentally dichotomous nature of this institute (which implies its political aspect and the aspect of control of constitutionality) is clear in certain countries and it envisages different procedures upon its application; in other countries (including Serbia) the procedure that is uniformly applied is re-voting of the vetoed bill in the parliament, while there are also countries where presidential veto is exclusively used as a means for protection of constitutionality and after its putting the only role is that of the constitutional court, which is sometimes not even by default.

Having considered different manifestations and exceptions in comparative law, this dissertation analyses individual elements of this institute and strives to establish a common denominator for all solutions worldwide. This led us to a conclusion that the presidential veto is best described as power of president of the republic to make a simple declaration of will and thus conditionally dismiss the promulgation of the voted bill submitted for signature, which will be ultimately subject to final decision by the parliament or constitutional court. The dogmatic analysis of a series of elements comprising this institute, combined with the comparative law research, indicates that it is possible, on one hand, to talk about the ideal type of presidential veto power regulation for the needs of a particular constitutional legal order while, on the other hand, the multitude of manifestations can be summed up in four basic models i.e. approaches to this power. Therefore, the thesis (implying in the necessary context the status of president of the republic) outlines and analyses in detail the US model, German model, French, Polish and Hungarian models

(as three significant varieties of one essentially the same approach) and finally the Serbian model which can also be observed in a number of other countries but which is understandably most important for us and is therefore demonstrated on the example of Serbia.

Presidential veto was introduced in the Serbian constitutional law via the 1990 Constitution and it was retained in the currently valid 2006 Constitution, albeit in a somewhat modified form. By analysing the constitutional legal framework and practice (which was not abundant in the previous thirty years, however sufficient to draw certain conclusions), the thesis notes a number of omissions in Serbian regulation of presidential veto institute, as well as significant space for improvement. The results of previous dogmatic and comparative law researches provide precious guidelines as to how and why this institute should be reformed in Serbia. If the proposals presented in the dissertation are implemented in the next constitutional reform, this power could contribute to an improved protection of constitutionality and enhancement of democratic dialogue between top government functions, whilst it would be simultaneously standardized to increasingly match the position of its holder and the authority deliberating on the ultimate fate of the vetoed bill; the very procedure upon exercising veto power would ensure maximum integrity and identity of the vetoed bill throughout its duration and finally, this institute would more significantly contribute to the quality of legislative procedure and its control in Serbia. This is particularly important for the fact that recent practice shows (so far unrealised but clearly manifested) tendencies for future development, which moves in a theoretically quite undesired and possibly even unconstitutional direction. Therefore, the changes of the existing constitutional framework would, beside principal and theoretical value (which is not to be underestimated), also have a clear practical significance.

Keywords: presidential veto, president of the republic, powers of the president of the republic, promulgation of law, legislative procedure, parliament, control of constitutionality, constitutional law, comparative law.

Field of science: **Law**

Sub-field: **Constitutional Law**

UDC number:

САДРЖАЈ

1. Увод.....	1
1.1 Истраживање уставноправног института суспензивног вета.....	1
1.1.1 Суспензивни вето и уставноправна наука.....	1
1.1.2 Значај института суспензивног вета.....	2
1.1.3 Предмет и циљ истраживања.....	3
1.1.4 Одабир научно-истраживачких метода.....	5
1.1.5 Систематика излагања.....	7
1.1.6 Хипотезе.....	8
1.2 Суспензивни вето – овлашћење председника републике.....	9
1.3 „Концепт елегантне конституције“ – приступ уставном праву.....	15
2. Историјски корени института суспензивног вета.....	19
3. Суспензивни вето у систему председничких овлашћења.....	23
3.1 Суспензивни вето и подела власти.....	23
3.2 Суспензивни вето и типологије председничких овлашћења.....	28
3.3 Суспензивни вето, промулгација закона и законодавна власт.....	35
4. Правна природа суспензивног вета.....	39
4.1 Атрибути суспензивног вета непосредно везани за председника републике....	41
4.1.1 Предмет суспензивног вета.....	41
4.1.2 Разлози за улагање суспензивног вета.....	47
4.1.3 Рок за улагање суспензивног вета.....	49
4.1.4 Форма и садржај суспензивног вета.....	54
4.1.5 Образложење суспензивног вета.....	56
4.1.6 Премапотпис и суспензивни вето.....	58
4.2 Атрибути суспензивног вета у поступку после његовог улагања.....	60
4.2.1 Процедура по враћању ветираниог предлога закона у парламент.....	60
4.2.2 Улога уставног суда.....	74
4.2.3 Рокови у поступку после улагања суспензивног вета.....	75
4.3 Суспензивни вето као политичко средство и средство контроле уставности....	78

5. Суспензивни вето и питања легитимитета.....	85
6. Дистинктивни модели суспензивног вета у свету.....	90
6.1 Модел снажног политичког суспензивног вета – САД.....	96
6.1.1 Уопште о америчком председнику.....	96
6.1.2 Суспензивни вето у САД.....	99
6.2 Модел најслабијег суспензивног вета – Немачка.....	101
6.2.1 Уопште о немачком савезном председнику	101
6.2.2 Суспензивни вето у Немачкој	105
6.3 Системи у којима по уложеном суспензивном вету улогу играју и парламент и уставно судство.....	110
6.3.1 Француска.....	110
6.3.2 Пољска.....	116
6.3.3 Мађарска.....	121
6.4 Правилности и специфична решења у упоредном праву.....	126
7. Суспензивни вето у Републици Србији.....	133
7.1 Овлашћења и позиција председника Републике у нашем уставном систему... ..	138
7.2 Преглед регулативе суспензивног вета по Уставу Србије из 1990. године.....	143
7.3 Преглед регулативе суспензивног вета по Уставу Србије из 2006. године.....	146
7.4 Досадашња пракса.....	149
7.5 Анализа и критика позитивноправног решења.....	166
7.6 Могући правци развоја.....	184
8. Председник републике, суспензивни вето и питања демократске културе.....	193
9. Закључак.....	197
Литература.....	202
Прилози.....	213
Биографија аутора.....	231
Изјаве о ауторству, коришћењу и истоветности штампане и електронске верзије докторске дисертације.....	232

1. Увод

1.1. Истраживање уставноправног института суспензивног вета

1.1.1. Суспензивни вето и уставноправна наука

Суспензивни или одложни вето¹ (енглески: *presidential veto*; немачки: *das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten* или *die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten*; руски: *суспензивное вето* или *отлагательное вето*, француски: *veto suspensiv*) изучава се, зависно од традиције правне науке конкретне земље, као део уставног, парламентарног, државног, државно-организационог или просто јавног права. Овај институт припада свим наведеним областима, гранама, односно дисциплинама правне науке, те би се по уобичајеном схватању у нашој земљи могло рећи да је то јавноправни институт који припада уставном праву, а у оквиру њега државно-организационом и парламентарном праву. Право председника републике да предлог закона који је парламент изгласао не прогласи, већ да га врати на поновно одлучивање (или иницира претходну контролу уставности) инкорпорира у себи низ аспеката који су везани преваходно за председника државе, али и за парламент, који показују значајне разлике у упоредноправним решењима. Зависно од конкретног правног система, често се разликују и сама правна суштина и сврха овог института, али оно што је свима заједничко јесте да готово у свим републикама на свету председник има право суспензивног вета у неком виду.

Суспензивни вето се зато углавном сматра „класичним питањем уставноправне науке“, али делом услед чињенице да је овај институт, за разлику од многих других уставноправних института, у наш уставноправни живот ушао релативно скоро (1990. године), он није до сада пробудио значајније интересовање наше уставноправне науке. По нашим сазнањима, изузев свега неколико научних чланака² и једног мастер рада, који су посвећени искључиво овом институту, аутори су га у нашој земљи углавном обрађивали парцијално и спорадично – у уџбеничкој литератури или пак у монографским радовима и чланцима, који за своју тему имају председника државе и/или његова овлашћења уопште. Чак и када је реч о светској уставноправној науци констатује се да се „председници ретко упоређују, поготово њихова овлашћења“³, мада је јасно да у свету ипак постоји већи, али не и посебно велики број аутора који су се темом суспензивног вета подробније бавили (посебно догматски – већина радова овом институту приступа или правно-дескриптивно или са јаким политиколошким акцентом).

Мишљења смо ипак да институт суспензивног вета итекако завређује већу пажњу, јер је он са једне стране уставноправно-догматски посматрано изузетно занимљив, специфичан и сложен, те је и питање одређења његове уставноправне природе веома изазовно, а са друге стране, он садржи и значајан политички капацитет и снажан потенцијал који може суштински утицати на одвијање политичког и правног живота у једној земљи. Такође,

¹ У литератури на српском језику се користи и термин „суспензивни законски вето“ (Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 328), који у контексту упоредног права није најпрецизнији јер закони јесу у највећем броју случајева, али не и увек искључиви предмет овог овлашћења. Среће се и ређе израз „одгодни вето“, који је просто синоним „одложног“ вета, (Александар Ђорђевић, Председник Републике у уставном поретку Србије – десетогодишњица Устава од 2006., *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2016, 718.), као и варијанта „одлажући“ (Милош Станић, „Положај председника Русије у поређењу са положајем председника Француске и Турске“, *Увод у право Русије*, Београд 2017, 69.) Сами термини „суспензивни“ и „одложни“, као и њихове варијације, не одражавају пак најпрецизније правну суштину овог института, о чему ће више речи бити нешто касније у овом поглављу.

² Који су притом објављени пре ступања на снагу важећег Устава из 2006. године, а који пак предвиђа нешто другачију регулативу овог института у односу на претходни Устав из 1990. године.

³ Jody Baumgartner, Mark Morris, A Comparative Look at Presidential Pardon Power, *Politics & Policy*, 2/2001, 210.

искуства из досадашње праксе у Србији показују да је било недоумица везаних за функционисање суспензивног вета, те да постојећа правна решења не могу увек адекватно да одговоре захтевима како праксе, тако и уставно-правне теорије. Стога смо сматрали да нашој уставноправној науци недостаје обимнија анализа овог института, која би сутра можда могла да послужи отклањању одређених слабости и надамо се побољшању нашег уставноправног система.

1.1.2. Значај института суспензивног вета

Суспензивни вето се у научној и широј јавности веома различито перципира, са једне стране као „једно од најмоћнијих функција председника“⁴, па до става да је у питању готово безначајно овлашћење.⁵ Јасно је да је овакав плурализам схватања једног уставноправног института последица његовог дивергентног појављивања у различитим уставноправним системима, као и чињенице да се суспензивни вето неретко (и када је у два система готово идентично нормиран) у пракси веома различито манифестује и носи различиту тежину у зависности од низа других политичких и правних околности датих система.

Упоредноправна искуства показују да његова примена може довести до значајних политичко-друштвених последица. Зависно од начина на који је конкретним уставом нормиран, суспензивни вето представља средство контроле уставности (ускраћивањем потписа председника предлогу закона због сумње у његову уставност), а може бити и потентно политичко оруђе – уколико је тзв. политички вето, или вето услед сумње у целисходност изгласаног предлога закона дозвољен, а посебно уколико се притом приликом поновног одлучивања у парламенту захтева већа већина од првобитне. У овом случају суспензивни вето подразумева средство у рукама председника републике које они понекад користе „и да би показали своју политичку моћ“⁶, те следствено представља и елемент у систему поделе власти, тј. један од механизма за постизање баланса између грана власти.

Међутим, када се говори о значају неког правног института, па тако и суспензивног вета, поред разматрања његових ефеката, тј. последица до којих његова примена доводи, неретко се као фактор за оцењивање значаја узима и фреквентност његове примене. У широј јавности ће тако један институт бити оцењен као „небитан“ уколико се он у пракси ретко или никада не примењује, јер „чему служи, ако се никад не користи“.⁷ Иако такав став делује можда на први поглед делује логично, он превиђа једну изузетно важну чињеницу – да многи правни институти „делују“ и када се не користе, јер већ само њихово постојање, односно свест о његовом постојању и могућности употребе производи одређене ефекте. Суспензивни вето је по нашем мишљењу управо један од таквих института. Упркос, како ћемо видети, веома фреквентној примени у неким државама, он по нашем мишљењу не губи на значају и у онима у којима је примена ређа (што је случај и у нашој земљи).

⁴ Inese Abolina, „Presidential Suspensive Veto Decision-Making Practice in Latvia: Valdis Zatlers and Andres Berzinš“, *Nordsci Conference on Social Sciences (Book 2, Vol 1)*, Sofia 2018, 471.

⁵ Примера ради: Владан Петров указује да је „по многим суспензивни вето (у САД – прим. М.Ђ.) најмоћније 'оружје' председника“, а Ратко Марковић за суспензивни вето српског председника пише сасвим супротно – да „он и није неко моћно оруђе у рукама председника Републике“. – Владан Петров, *Суспензивни вето председника Републике, Права човека*, 3-6/2005, 72. и Ратко Марковић (2014), 329.

⁶ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш 2011, 175.

⁷ Појава одрицања значаја појединим институтима (углавном од стране шире, а понекад и научне јавности) тобожњим аргументом „ретке примене“ је притом не само често нетачан, већ и неконзистентан закључак, па тако у кривичном праву нико неће, на пример, умањивати значај кривичног дела оружане побуне, иако до вршења овог кривичног дела свакако не долази често. Само његово постојање је неопходно и има превентивно дејство (одвраћа) од тако радикалних поступака.

Политички живот у једној држави се одиграва својим великим делом у јавности, политички чиниоци исказују своје ставове путем саопштења, изјава за медије итд. Уколико је у конкретном правном систему, као што је то случај у Србији, дозвољен политички вето председника, сви политички играчи су свесни могућности да одређено решење може бити привремено или трајно стопирано од стране председника (зависно од исхода поновног гласања у парламенту), те приликом предлагања одређених решења свакако имају на уму и комбинаторику да ли такво решење може да „прође“. Другим речима, да ли је конкретно решење у складу са политичким ставовима председника и уколико није, да ли предлагач може да обезбеди уставом прописану неопходну већину приликом поновног гласања, у случају улагања суспензивног вета.

За ово овлашћење се у америчкој литератури, управо у складу са нашим мишљењем, каже: „Број уложених суспензивних вета председника наравно да није мерило његовог значаја. Само постојање ове моћи је константан фактор за размишљање у Конгресу и легислативно планирање је ограничено схватањем неопходности за доношењем мера са којима ће председник желети да се сагласи“.⁸ Посредно деловање политичког суспензивног вета је дакле константно, оно (под)свесно усмерава политичке играче приликом креирања политике и својим постојањем може коначно бити и препрека евентуалним недемократским тенденцијама (уколико се одређени политички фактори у конкретном систему покlope). Што се тиче суспензивног вета који је уложен из разлога сумње у уставност, његове политичке импликације су мање (али могу постојати), а значај свакако неспоран, јер је очување уставности једна од примарних, највећих вредности уставног поретка, као *conditio sine qua non* за остваривање било којих других права и слобода.

1.1.3. Предмет и циљ истраживања

Предмет истраживања обухвата низ питања, пре свега она правнодогматска и непосредно везана за сам институт суспензивног вета, али и друга повезана питања, без којих је суштинско разумевање овог института немогуће. У прву групу свакако спадају питања правне природе суспензивног вета, његовог дејства и могућих искривљења жељеног дејства (нпр. прерастања у *de facto* апсолутни вето), примене према неуставним и/или нецелисходним законима и импликације ових решења, питања поновљене процедуре у парламенту, односно пред уставним судовима, садржине, рокова итд. Другу групу чине питања легитимитета, задирања у надлежности других органа, последица на политички живот итд.

Могло би се стога кратко закључити да *предмет истраживања ове будуће докторске дисертације представља правна природа и манифестације института суспензивног вета као овлашћења председника републике – у упоредном и нашем праву, уз уважавање неопходног контекста ради правилног разумевања овог института.*

Тесно у вези са предметом стоји и *циљ истраживања*, који је из разлога комплексности самог предмета и сам сложен, односно вишеструк. Он тако подразумева четири основне тачке, које се међусобно прожимају:

1. теоријску обраду института суспензивног вета уопште, те доношење закључака о појединим кључним правнотеоријским питањима везаним за овај институт.

⁸ Herman Pritchett, *The American Constitution*, New York – Toronto – London 1959, 307.

2. приказ и анализу суспензивног вета у упоредном праву, са посебним акцентом на анализу у контексту председничке функције и овлашћења, као и реалне манифестације суспензивног вета у пракси односних држава.

3. детаљну анализу српског уставноправног поретка у домену суспензивног вета и председничких овлашћења (као и досадашње праксе), те дијагностификовање његових слабости и проблема.

4. и коначно – указивање на могућности и давање предлога измена, које би водиле побољшању садашњег уставноправног поретка Србије у референтним доменима.

Уставноправно – догматски посматрано један од основних циљева ове дисертације јесте дакле покушај давања одговора на питање *шта је суспензивни вето председника републике?* Другим речима, да ли у свом плуралитету његових појавних облика које упоредно право познаје постоји нешто заједничко, иманентно самом правном институту, а на основу чега се може даље извршити класификација и научна обрада суспензивног вета у конкретном правном поретку. Претходно истраживање је показало да у овом смислу у нашој, али и светској науци постоји низ нелогичности, до којих долази по нашем мишљењу услед покушаја аутора да на основу правног оквира земље из које аутор долази дефинишу институт, па да га онда на основу таквих закључака ставе у контекст упоредног права. Резултат таквог приступа је по правилу или непотпун или нелогичан резултат.⁹ У овом контексту је тако циљ истраживања постављен у правцу научне обраде његовог предмета у намери теоријског изналагања тежишта овлашћења суспензивног вета, дефинисања на основу тога његове правне природе и следствено констатације да ли је нешто у конкретном уставноправном поретку суспензивни вето или не, као и утврђивања какве разлике између суспензивног вета различитих држава постоје.

Опис онога што тиме желимо да постигнемо је сасвим у складу са начином на који један аспект упоредноправног приступа дефинише Борислав Благојевић. Упоредноправни метод је по њему, као начин указивања на сличности и разлике у одговарајућим установама других држава, „данас постао већ толико развијен да се он не користи више само као допунски, већ се поједини проблеми третирају на 'међународном' плану, а то значи да с обзиром на њихово појављивање и регулисање у више правних поредака и државноправних система, при чему ни један од њих није основни, већ сваки од њих постаје извор за материјал из кога би се, после констатације онога што је опште и заједничко, као и онога што је специфично у сваком од њих (или групама њих), могли изводити извесни општи закључци, који би представљали сада већ извесна уопштавања у правцу формулисања појединих установа 'општесветског', 'међународног' (универзалног или регионалног) значаја и појављивања, па чак и евентуално њихово систематизовање било у уобичајеним оквирима правних система унутар појединих држава било чак и по неком новом, своме предмету адекватном систему“¹⁰.

Циљ јесте тако синтеза упоредних искустава у циљу изналагања шта је то суспензивни вето сам по себи као институт, а затим померање фокуса пажње на наше позитивно правно решење и његово суочавање са првобитно добијеним резултатима, у циљу детекције евентуалних слабости и могућности побољшања нашег уставноправног оквира превасходно у домену института суспензивног вета.

⁹ Овоме донекле доприноси и низ привидно прозаичних чињеница попут оне да је нпр. амерички модел суспензивног вета за више од два века свог постојања развио правну терминологију која одговара том систему, али није сасвим адекватна када је реч о неком другом, што наравно важи и када је реч о другим језицима, у већој или мањој мери зависно од конкретног уставноправног система.

¹⁰ Борислав Благојевић, Упоредно право – метод или наука, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/1953, 11.

1.1.4. Одабир научно-истраживачких метода

Приликом израде ове докторске дисертације, а у складу са предметом и циљевима истраживања, неопходно је било користити више метода научног истраживања, који су по својој природи такви да се делом међусобно преплићу. Методи који су били заступљени јесу пре свега нормативни, егзегетички, упоредноправни и историјскоправни методи, али и они који, надамо се, омогућавају да ова дисертација у једној разумној и неопходној мери добије и политиколошку црту, која је неопходна ради спознаје реалног живота и метаморфоза уставноправних института.

Нормативни метод

Приликом проучавања теме ове докторске дисертације неопходно је било изложити и анализирати позитивноправна решења у нашој земљи. Истраживање је показало да на терену позитивног права у овом домену постоји низ појава и решења, која заслужују продубљену анализу. Применом нормативног метода обрађени су како уставни, законски и подзаконски прописи који су непосредно везани за председничко овлашћење суспензивног вета, као и председничка овлашћења уопште, тако и сви они прописи који уређују правне институте и механизме који посредно стоје у вези са предметом истраживања и на њега или врше одређени утицај, или би трпели утицај у случају измена норми које су превасходни предмет истраживања.

Егзегетички метод

Егзегетички метод, кад метод тумачења и објашњавања широког спектра текстова, примењен је у овом истраживању пре свега када су у питању домаћа и страна доктринарна схватања. У српској правној науци, као што је већ било речено, научни извори који се усмерено баве само институтом суспензивног вета су веома оскудни, али зато има доста чланака и монографских радова који за свој предмет имају председничка овлашћења уопште, питања међусобног односа грана власти, одређења српског система власти итд. Сва ова литература, као и она која се бави другим, посредно важним питањима за предмет нашег истраживања детаљано је проучена, уз уважавање свих околности времена у коме су ови радови настали, мишљења аутора детаљно анализирана и супротстављена, а на крају и оцењена кроз призму наших схватања и закључака по питању предмета ове докторске дисертације. Наравно, идентичан приступ је примењен и када је реч о страниој литератури, која је разуме се, знатно обимнија када је ова тема у питању.

Упоредноправни метод

Како је тема ове дисертације „Суспензивни вето председника републике“, нисмо се ограничили само на наше позитивно право, већ ово истраживање анализира и претендује да објасни и институт суспензивног вета *per se*, подразумевајући и упоредноправна решења. Она су пак, како у домену суспензивног вета, тако и председничких овлашћења уопште, изразито хетерогена. Из тог разлога догматска обрада института сама по себи просто није довољна и не може се задовољити без опсежног упоредноправног приступа, који у овом истраживању има вишеструку функцију – он треба да помогне у објашњавању релеванатних решења у страним правима, омогући сагледавање института из свих постојећих аспеката и коначно, понуди решења или инспирацију за неке од проблема са којима се у овом домену сусреће српски уставноправни систем. Када је реч о критеријуму одабира земаља које су у истраживању на крају нашле место, није га било лако поставити. За разлику од неких других института уставног права, квалитетна анализа суспензивног вета захтева сложен приступ уз уважавање више критеријума, јер је неопходно са једне стране укључити све оне државе чији

уставноправни системи представљају утицајне моделе у свету, а са друге и оне можда нешто мање значајне, чија су пак решења у домену института који је предмет овога рада специфична или бар носе неку важну специфичност са собом. У складу са називом дисертације „Суспензивни вето председника републике“, јасно је да су монархије *a priori* искључене из детаљне упоредноправне анализе, или можда боље речено искључене из основног фокуса пажње. То пак не значи и да уопште нису узете у обзир, посебно уколико је неко конкретно решење од значаја за предмет овог истраживања, а делом и услед чињенице да је непосредна претеча института суспензивног вета управо једно монархистичко овлашћење – право давања законодавне санкције. Коначно, уколико се примене горенаведени критеријуми, може се приметити да је у раду можда сразмерно нешто већа пажња поклоњена државама у окружењу. На такав корак смо се одлучили свесно, јер је један од циљева овога рада, поред доктринарне анализе, и уважавање реалности уставног и државнополитичког живота, те смо следствено томе били мишљења да рад не би био потпун без осврта на земље са којима је Србија географски, културно, историјски, па и државнополитички повезана, а са некима можда и слична, односно упоредива. Када се сви ови критеријуми сагледају јасно је да употреба упоредноправног метода у овом раду веома широка, превазилази границе Европе и помаже у труду се да предмет истраживања што боље осветли у свом плурализму његових појавних облика.¹¹

Историјскоправни метод

Суспензивни вето председника републике је релативно млад институт у поређењу са многим другим институтима уставног права. У свету се он у својој модерној форми јавља од доношења Устава САД 1787. године, док је у српски уставноправни систем, како је већ било речи, ушао 1990. године. Међутим, он представља овлашћење које није просто настало у једном тренутку, већ вуче своје корене у краљевским овлашћењима и налази своје порекло дубоко у историји. Као и нека друга овлашћења председника, суспензивни вето услед свог порекла, има одређену анахрону црту, али се за разлику од других председничких овлашћења сличног порекла (попут помиловања), релативно добро прилагодио условима модерне правне државе. Међутим, за потпуно разумевање његове правне природе не могу се заобићи историјски корени института суспензивног вета, па ће тако у истраживању историјскоправни метод бити примењен у једном разумном и неопходном обиму. Такође, када је у питању новија правна историја, историјскоправни метод представља одлично средство за сазнавање и боље разумевање свих последица до којих су одређене уставноправне промене у овом домену довеле. Зато је акценат у примени овог метода стављен на период XX века, тј. време савремене правне историје, јер су искуства овог времена често релевантна и применљива приликом решавања дилема које се јављају данас. Историјскоправни метод је тако био од помоћи двоструко – у разумевању правне природе и суштине суспензивног вета са једне стране и у бољем схватању његових уставноправних и друштвено-политичких ефеката са друге.

¹¹ У складу са тим, у овој дисертацији је истраживањем и излагањем релевантних решења, или барем навођењем неке специфичности, обухваћен велики број земаља, који укључује све републике чланице ЕУ, све земље бивше Југославије, друге државе из окружења Србије, САД, као и низ разних других република у свету, чија су решења због неке своје одлике или специфичности завредила да буду поменута. У анализи су своје (мање или веће) место нашле следеће републике:

Албанија, Аргентина, Аустрија, Бенин, БиХ, Бразил, Бугарска, Венецуела, Гана, Грчка, Еквадор, Естонија, Израел, Индија, Ирска, Исланд, Италија, Јужна Кореја, Јужноафричка Република, Кенија, Кипар, Колумбија, Костарика, Летонија, Либан, Литванија, Мађарска, Малта, Мексико, Немачка, Нигерија, Парагвај, Пољска, Португалија, Румунија, Русија, САД, Северна Македонија, Салвадор, Сингапур, Словачка, Словенија, Србија, Тунис, Турска, Украјина, Филипини, Финска, Француска, Хондурас, Хрватска, Црна Гора, Чешка, Чиле и Швајцарска.

Помоћни методи

Поред четири наведена основна метода, природа предмета истраживања захтевала је и увођење неколико помоћних метода, који су помогли дубљем и суштинском разумевању не само правнодогматски поматрано, већ и у једном реалном контексту у коме уставноправни институти и механизми у пракси функционишу. Ти помоћни методи подразумевају низ социолошких научних метода, који служе давању и једне политиколошке црте овом истраживању, а подразумевају пре свега методе анализе садржаја, као и статистичке методе и сл. У истраживању је своју примену коначно пронашао и метод интервјуа – са бившим председником Републике Србије, господином Миланом Милутиновићем. Мотив за примену овог метода је био настојање да се институт суспензивног вета осветли и из угла једног носиоца тог овлашћења, те да се на тај начин покаже и перцепција релевантних уставноправних одредаба од стране некога које је заиста ово овлашћење имао на располагању. Такође, овакав приступ помогао је у извесној мери и нашој тежњи за премошћавањем јаза између уставног права као апстрактне, неретко „идеалистичке“ науке и „живог“ уставног права у пракси.

Примена ових метода имала је тако за свој циљ и да укаже и на све оне практичне, праву невидљиве појаве и проблеме до којих долази у практичној примени института суспензивног вета и остваривању циљева нашег уставноправног поретка у доменима предмета истраживања.

1.1.5. Систематика излагања

Поред методологије истраживања, изазов приликом писања овог рада представљала је и, условно речено, „методика“, односно систематика *излагања у самом тексту* ове дисертације. Наиме, како је суспензивни вето правни институт који са једне стране познаје мноштво појавних облика у упоредном праву, а са друге институт сложене правне природе, било је неопходно његовом истраживању приступити из више углова, како би сви могући аспекти били обухваћени. Конкретно, то значи да је на једном броју места било неопходно, како би се неко питање разјаснило, увести одређени појам, или се позвати на неки случај који се детаљно обрађују тек касније у тексту, у складу са својом логиком. Како читалац не би био ускраћен објашњења таквог појма, односно како би могао несметано да прати ток мисли (а да рад притом не обилује понављањима), трудили смо се да на првом месту сасвим кратко објаснимо дотични појам, уз додатно упућивање на поглавље у коме му је детаљније посвећена пажња. На пример било је немогуће издвојити посебне, дистинктивне моделе суспензивног вета у свету, без претходне догматске анализе, која пак захтева навођење примера из земаља, касније издвојених у делу „дистинктивни модели“. О овим случајевима је на првом месту у раду одређени појам био само кратко објашњен, уз упућивање на касније, посебно поглавље.

У складу са циљевима ове дисертације, трудили смо се тако да институт суспензивног вета осветлимо и из упоредноправног, позитивноправног и догматског угла, као и да током тих излагања укажемо и на наш став о конкретним питањима и решењима (посебно пред крај рада где је једно поглавље посвећено управо ономе што ми сматрамо могућим побољшањима нашег уставноправног оквира у овом домену). Проблем оваквог приступа јесте и питање редоследа излагања или просто: „где почети?“. Догматска разматрања су нераскидиво везана за појавне облике у нашем и страним правима и обратно; упоредноправна искуства нераздвојна од позиције и улоге председника у конкретном систему уопште; анализа евентуалних измена нашег поретка немогућа је без разматрања ефеката које предложено решење већ производи у упоредном праву итд. Трудили смо се стога да у овом смислу пронађемо најоптималнији редослед излагања и направимо изванредан компромис

упућивањима о којима је горе било речи, те пробамо да одговоримо на све ове захтеве и изазове.

1.1.6. Хипотезе

Коначно, у оквиру уводног дела који се односи на само истраживање института суспензивног вета председника републике остаје да изложимо хипотезе од којих се у овом раду пошло. На основу прелиминарних анализа и истраживања, оне су у пројекту ове дисертације биле постављене на следећи начин:

1. Суспензивни вето представља једно од председничких овлашћења, које, зависно од начина на које је регулисано, представља важан чинилац у одређењу „снаге“ председника у једној држави.
2. Посматрано кроз призму идеје народне суверености, једино је оправдано решење по коме суспензивни вето (из разлога сумње у политичку целисходност изгласаног закона) улаже онај председник, чији је легитимитет исти као легитимитет законодавног тела које је закон изгласало.
3. Поновљена процедура мора бити тежа од првобитне (захтевати већу већину) и поштовати притом разлике у неопходној већини за изгласавање различитих закона.
4. Позитивноправно решење председничког права суспензивног вета у Републици Србији није адекватно, јер садржи низ недостатака како правнодогматски гледано, тако и посматрано из угла његове практичне примене.
5. Суспензивни вето у Републици Србији у себи садржи две битно различите функције – политичку (оцену целисходности закона) и другу која се може окарактерисати као мера контроле уставности.
 - ове две функције су по својој природи несличне и упитно комплементарне.
 - контрола уставности није у складу са задацима за које је задужен председник Републике. Осим што је такво овлашћење у нескладу са смислом и циљевима улоге председника у уставном поретку Републике Србије (на начин на који га одређује Устав из 2006. године), он нема (необходно) довољан капацитет да ову улогу врши.
 - функција контроле уставности која је садржана у председничком праву суспензивног вета на изванредан начин колидира са овлашћењима и задацима Уставног суда, што доводи до правнотеоријски гледано неприхватљивих ситуација, са становишта стремљења ка „чистом“ уставноправном поретку и правној држави.
6. Читав систем председничких овлашћења у Републици Србији није усклађен са легитимитетом овог органа.
 - он поседује низ пропуста који доводе до неусклађености овог домена уставноправног поретка са реалним стањем политичког система (паралелизам уставног оквира и реалног функционисања).

- тренутни уставни оквир оставља простор за концентрацију власти, а како се она спроводи коришћењем уставних недоследности и пропуста заједно са ван инститиционалним средствима, реална снага председника у Србији зависи од личности његовог носиоца и не може се унапред предвидети.

На основу свега изложеног, *главна, тј. општа хипотеза* од које полазимо у истраживању за потребе ове докторске дисертације постављена је на следећи начин:

Суспензивни вето, у земљама у којима се у разумној мери политика одиграва у границама права, јесте снажно овлашћење, које представља једну од важних детерминанти за одређење снаге његовог носиоца. Уколико је регулисано на прави начин, оно је једно од средстава којима се нивелише међусобни однос између грана власти, пружа додатна заштита уставности и потенцијално може штитити поредак од недемократских тенденција. У Србији пак постоји значајан простор за нормативна побољшања када је овај институт у питању.

1.2. Суспензивни вето – овлашћење председника републике

Термин „суспензивни“, као и термин „вето“ данас представљају у приличној мери интернационализме, разумљиви су и присутни широм света (са извесним варијацијама разуме се), чак и у оним земљама које за овај уставноправни појам имају своју реч или израз. У српском језику придев „суспензивно“ стоји својим значењем близу глагола „суспендовати“, који је у наш језик, као интернационализам латинског порекла, највероватније ушао посредством француског глагола „suspendre“ и придева „suspensiv“ од кога порекло води и енглески глагол „to suspend“ и аналогно придев „suspensive“. Овај француски термин пак преко старофранцуског „sospendre“ своје порекло налази у латинском глаголу „suspendo, suspendere, suspendi, suspensus“, који значи „задржати, окачити, отказати“. Што се именице „вето“ тиче, она у свом непромењеном облику долази из латинског, у коме је додуше реч не о именици, већ првом лицу једине глагола „veto, vetare, vetavi, vetatus“, што значи „забранити, спречити, одбити“. Буквалан превод речи из којих данашњи израз суспензивни вето вуче корене би могао тако бити: „одбијам са задршком“, што показује да језички посматрано није дошло до значајније дисторзије ових термина и после више од две хиљаде година.

Вето се, осим у контексту председничког овлашћења према парламенту, јавља као овлашћење, тј. могућност у низу других ситуација. Суштински, сваки пут када се приликом гласања неког тела захтева једногласност, сваком од чланова тог тела је дато право апсолутног вета. Чавошки посредно закључује да је „право вета *практично* (подвукао М. Ђ.) садржано у захтеву за једногласношћу“ доводећи то у вези за теоријом о захтеву супротстављања опасности од тираније већине.¹² Такав захтев данас постоји када је реч о неким одлукама Европске уније, попут оне о отварању приступних преговора за стицање чланства, за коју је неопходна сагласност свих постојећих држава чланица. Зато се недавно у широј јавности говорило о „француском вету Албанији и Северној Македонији“, јер је одсуство сагласности у овом случају једнако апсолутној забрани.¹³ Међутим, када се говори

¹² Коста Чавошки, Уставност и право вета, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/1971, 222 – 223.

¹³ EU Presses Case for France to End Veto on Two Balkan Countries, Bloomberg, доступно на: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-16/eu-presses-case-for-france-to-end-veto-on-two-balkan-countries> (приступљено 26.2.2020.)

о праву вета у контексту захтева за једногласношћу, треба ипак приметити значајну разлику да је у овом случају реч о немогућности постизања одлуке у оквиру једног вишечланог тела, у коме неки члан својим неслагањем блокира остале, док је код вета у смислу оног коме је овај рад посвећен, реч о блокирању одлуке једног органа вољом сасвим другог органа.

О „вету“ се често говори и у контексту доношења одлука Савета безбедности Уједињених нација. Ово тело своје суштинске (мериторне) одлуке доноси већином од 9 гласова (од укупно 15 гласова – чланица), уз услов да међу тих девет буду гласови свих пет сталних чланица Савета безбедности. Оваква квалификована већина подразумева дакле *de facto* апсолутни вето сталних чланица, али суштински не представља вето у смислу о коме је у овом раду реч, јер је овде поново, као и у претходном примеру реч о постизању одлуке у оквиру једног тела. „Обавезна једногласност се теоријски не може поистоветити са правом вета, мада се по практичним ефектима од њега не разликује.“¹⁴

У уставном, односно парламентарном праву вето је у великом броју случајева карактеристичан и када је реч о бикамерализму. Концепт егалитарног бикамерализма тако подразумева да је неопходна сагласност оба дома парламента како би се одређена одлука донела¹⁵, те следствено један од два дома има практично право апсолутног вета у односу на онај други. Када је реч о дводомним парламентима у којима уставним оквиром један дом има надмоћ над другим, јавља се понекад могућност коришћења суспензивног вета слабијег дома у односу на јачи. Овакав суспензивни вето по механизму деловања има мноштво сличности са суспензивним вето председника републике, али су његов општи смисао и функција, по природи ствари, знатно другачији. У литератури се тако каже: „Уколико дође до спора (између дома – прим М.Ђ.), спорни предлог закона постаће закон ако повећаном већином буде поново усвојен у доњем дому (Немачка, Јапан, Аустрија) или ако обичном већином буде поново усвојен после протекла одређеног времена (у Великој Британији – годину дана)“¹⁶. Прва ситуација у цитираном одломку би се тако, условно речено, могла поредити са суспензивним вето председника републике, а друга (у случају Велике Британије) са тзв. „замрзавајућим“ вето председника републике, једним сасвим изузетним институтом, о коме ће касније на више места бити речи у овој дисертацији.

Када је реч о суспензивном вету као овлашћењу председника републике, оно се под тим именом по правилу у уставима не наводи. Користе се углавном формулације које описују саму процедуру, без навођења о ком се уставном институту ради: „председник може да врати парламенту на поновно одлучивање“, „може да ускрати потпис“ итд.. Суспензивни вето је тако, са одређеним варијацијама у називу, широм света најчешће прихваћен као доктринарни, али не и уставни термин.¹⁷

Прегледом стране и домаће уставноправне литературе, како уџбеничке, тако и монографија које се бави председничким овлашћењима уопште или само институтом суспензивног вета¹⁸, стиче се утисак да се аутори неретко устежу да овај институт дефинишу. Институт суспензивног вета се тако објашњава или описно, или навођењем одредаба које га нормирају у самом уставном тексту конкретне државе. Као и када је реч о неким другим председничким овлашћењима, чини се да овај задатак није једноставан, како због

¹⁴ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2014, 550.

¹⁵ Ратко Марковић (2014), 296.

¹⁶ *Ibid*, 297.

¹⁷ Постоји један број изузетака од овог правила, па тако нпр. устави Португалије (чл. 136 ст. 1), Бразила (чл. 66), Хондураса (216), Салвадора (чл. 137), Филипина (чл. 6 ст. 27) децидно помињу „коришћење права вета“.

¹⁸ Монографија на тему суспензивног вета председника републике, по нашим сазнањима, нема. Приликом истраживања смо, поред неколико чланака, пронашли само један мастер рад на ову тему: Драгана Тошић, *Суспензивни вето шефа државе у уставном систему Републике Србије*, мастер рад на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд 2015.

плурализма појавних облика широм света, тј. различите, једним генусним појмом често тешко ухватљиве правне природе ових овлашћења, тако и због порекла овог института, које за своју последицу има различиту „еволуцију“ суспензивног вета у разним земљама.¹⁹ Латинска пословица како је „свако дефинисање у грађанском праву опасно, јер је ретка она дефиниција која се не може оповргнути“ тако је савршено примењива и у овом, уставноправном случају. Постоји међутим један број, може се слободно рећи изузетака у литератури, где су се наши и страни аутори ухватили у коштац са овим проблемом.

Суспензивни вето тако Дарко Симовић и Владан Петров виде као „овлашћење председника републике да врати, у уставом предвиђеном року, законски предлог, једном усвојен у парламенту, на поновно одлучивање онда када сматра да је овај неуставан или нецелисходан, с тим да не може спречити ступање на снагу закона уколико га парламент поново изгласа потребном већином“²⁰. Ирена Пејић овај институт дефинише кратко као овлашћење шефа државе „да врати закон парламенту на поновно одлучивање, а уколико парламент поново изгласа исти закон, председник је дужан да га прогласи“²¹. Од страних аутора бисмо овде издвојили у поређењу са претходнима нешто дужу дефиницију Елиота Булмера који каже: „Суспензивни вето (*presidential veto*) је уставни механизам који омогућава изабраном шефу државе да одбије пристанак на предлог закона који је изгласан од стране парламента, али још није проглашен. Ефекат суспензивног вета је заустављање предлога да постане закон, осим уколико вето буде надвладан у складу са уставном прописаном већином која по правилу подразумева над-апсолутну (*super-majority*) већину у парламенту.“ Коначно, једно сасвим лаконско објашњење (у раду старом више од једног века) даје Едвард Мејсон, описавши вето просто као „моћ да се спречи доношење предложених закона“²².

Када се погледају ове дефиниције, приметно је да оне све адекватно објашњавају овлашћење суспензивног вета председника у једном конкретном уставноправном поретку, улазећи притом више или мање у појединости, зависно од приступа аутора. Међутим у једном ширем контексту, који би претендовао да институт суспензивног вета објасни у свим његовим појавним облицима на свету, чини се да би оне биле или преуске (превише „специјализоване“), јер обухватају неки елемент који не одговара одређеном броју других система, или прешироке (сувише генерализоване), јер пропуштају неки кључан елемент који важи универзално. Ове неподударности („вишкови и недостаци“) могу се поделити у две групе. Прву чине изузеци који се јављају толико ретко да просто представљају куриозитет или пак суштински не мењају природу института, те их је оправдано изоставити приликом дефинисања.²³ Дефиниција која би укључивала баш сваки изузетак који се по питању регулативе овог института на свету јавља била би толико прегломазна, да би била практично неупотребљива.

Друга група елемената јесу пак они елементи за које сматрамо да су важни, јер њихово укључивање отежава универзалност дефиниције, у светлу наше перцепције његове правне природе. Међу те елементе, од горепомнутих, спадају парадоксално управо они који се традиционално сматрају кључним када је реч о институту суспензивног вета: „враћање

¹⁹ Док на пример појмови својине или уговора у грађанском праву, кривице или злочиначког удруживања у кривичном, локалне самоуправе или судства у уставном, односно државном праву итд. имају суштински истоветно значење широм света, уз нешто другачију правну регулативу (и разуме се, одређен број изузетака, као када је било какав производ људског ума у питању), уставноправни институт суспензивног вета показује фундаментално различит смисао, тј. знатне варијације саме правне природе када се доведе у контекст упоредног права.

²⁰ Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд 2018, 250.

²¹ Ирена Пејић, 174.

²² Edward Campbell Mason, *The Veto Power – Its Origin, Development and Function in the Government of the United States (1789-1889)*, Boston 1890, 11.

²³ О оваквим случајевима ће бити речи у поглављу 6.4.

парламенту“, „обавезност (дужност) проглашења у случају да дотични акт буде поново изгласан“, те коначно и сам термин „закон“. Разлог за тврдњу да прва два елемента треба искључити јесте наш нешто другачији став према питању *шта је све суспензивни вето*, који смо после обављеног истраживања заузели. Иако у далеко највећем броју случајева они неспорно чине „кичму“ функционисања овог института, њиховим укључивањем у дефиницију се ускраћује карактер суспензивног вета свим оним решењима која председнику дају право да свој потпис на изгласани акт ускрати, а да после тога оспорени акт по уставом предвиђеној процедури не иде поново у парламент, већ нпр. пред уставни суд (ситуација када је председник овлашћен да одбије промулгацију акта покретањем претходне контроле уставности пред уставним судом). Разлог зашто и ове случајеве (као и решење у Немачкој), третирамо као видове суспензивног вета покушаћемо да у овој дисертацији објаснимо упоредноправним приступом у комбинацији са теоријско-логичком анализом свих аспеката овог института, а све у циљу налажења најоправданијег тежишта у логици самог института суспензивног вета и следствено његовог научног дефинисања од такве полазне тачке.

Најкраће речено, ради се о *промени угла научног посматрања у односу на овај институт*, који се традиционално сагледава из угла поступка, а не из призме његовог носиоца и следствено, онога што ми видимо као његову правну суштину. Таква промена угла посматрања проширује поље онога шта се може сматрати суспензивним ветом председника републике, али и омогућава по нашем мишљењу, да се овај институт конзистентно обухвати и дефинише у свим појавним облицима, какви широм света постоје (без „остатка“ у виду решења одређених система попут немачког, који сагледавањем суспензивног вета искључиво кроз однос председник-парламент остају искључена). Треба такође истаћи да, иако редак, овакав приступ није пак и сасвим усамљен међу ауторима који се баве председничким овлашћењима. У страниој литератури, примера ради, Кристијан Лаки је тако приликом свог опсежног систематизовања овлашћења председника у Источној Европи у истој категорији „право вета“ наводио како могућност политичког вета председника, тако и одрицање промулгације из разлога сумње у уставност које подразумева упућивање спорног акта уставном суду.²⁴ Марта Деже јасно и недвосмислено прави разлику између две врсте суспензивног вета која стоје на располагању председнику и назива их „политички“ и „уставни“ вето.²⁵ Ана Мартинс у Португалији види као суспензивни вето онај уложен из политичких разлога, али и онај услед сумње у уставност (за које ова земља предвиђа различите процедуре)²⁶ итд. Од наших аутора Владан Кутлешић каже да „поједини уставни (...) предвиђају да шеф државе може пре употребе суспензивног вета затражити претходну оцену уставности од уставног суда, чиме имплицитно потврђују постојање (...) две врсте вета“²⁷, констатујући тиме да је и онај вето („*зобрањујем*“) изјављен из разлога сумње у уставност, а по коме процедура не подразумева (нужно) парламент – једна врста суспензивног вета. Такође, самом својом систематиком неки уставни у свету јасно наговештавају да је реч о два вида истог овлашћења (Пољска, Румунија, Мађарска, Венецуела, Еквадор итд.)²⁸.

²⁴ Christian Lucky, A Comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe, *East European Constitutional Review*, 1/1994, 81–94. Класификацији на исти начин, али на глобалном нивоу, приступа и Elliot Bulmer, *Presidential Veto Powers*, Stockholm 2017, 30 – 31.

²⁵ Mártha Dezső, *Constitutional Law in Hungary*, Alphen aan den Rijn 2010, 113 – 114. Исто и Gábor Dobos, Attila Gyulai, Attila Horváth, Weak but not Powerless: „The Position of the President in the Hungarian Political System“, *Presidents above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno 2013, 83 – 84.

²⁶ Ana Martins, The Portuguese Semi-Presidential System – About Law in the Books and Law in Action, *European Constitutional Law Review*, 1/2006, 90.

²⁷ Владан Кутлешић, Суспензивни вето у Уставу Србије у светлу компаративног права, *Страни правни живот*, 2-3/1991, 23.

²⁸ Устав Пољске, чл. 122; Устав Румуније, чл. 77; Устав Мађарске, чл. 6; Устав Венецуеле, чл. 214; Устав Еквадора, чл. 137-139.

Конечно, што се трећег наведеног елемента тиче, принципијално сматрамо да предмет суспензивног вета уопште није „закон“, како је то готово општеприхваћено (чак и у самим уставним текстовима), већ „изгласани законски предлог“ (што се додуше из наведене Булмерове дефиниције види).²⁹

После указивања на неколико доктринарних дефиниција, као и проблема које суспензивни вето због низа својих специфичности пред ауторе тих дефиниција поставља, овде остаје још само да констатујемо да ћемо ми дефинисање овог института оставити за сам крај овога рада, где ћемо понудити једну дефиницију суспензивног вета у Србији (прилагођену само нашем систему и стога незаобилазно налик на горе цитиране дефиниције домаћих аутора) и другу, која би после теоријских излагања која следе, покушала да сажме све оно што је заједничко појавним облицима овог института широм света, и послужи, надамо се, као каква „универзална“ дефиниција суспензивног вета.

У уводним излагањима ове дисертације треба скренути пажњу и на неколико *терминолошко – садржинских проблема*, или можда боље речено непрецизности, које нису без практичних импликација, а могу посебно представљати проблем приликом истраживања. Пре свега, сам термин „суспензивни вето“ који ми у српском језику користимо да означимо овај институт није најсрећнији. Израз „суспензивно“ указује на нешто „задржавајуће“ те не одговара правној природи овог института. Наиме иако се употребом суспензивног вета предлог закона заиста „задржава“ неко одређено време (до испуњења уставом конкретне земље предвиђеног поступка – по правилу поновног гласања или ређе одлуке уставног суда) то задржавање није само по себи циљ, већ је оно само „нужно зло“, које је неопходно ради остваривања правог смисла овог института: провере законског предлога на који је вето уложен. Та провера се може огледати у потврђивању уставности или политичке целисходности. Може се рећи да је смисао у системима са посебно јаким суспензивним ветом (у којима су неходне 2/3 или више гласова посланика приликом поновног гласања) и давање посебно високог легитимитета конкретном закону, односно уверењу парламента (као представника сувереног народа) о његовој политичкој целисходности. Циљ дакле није да председник коришћењем овог овлашћења закон намерно задржава, већ да га *проверава* – његову уставност и политичку целисходност, зависно од тога шта је конкретним системом предвиђено.

Такође, термини „суспензивни“ и „одложни“ на изванредан начин прејудуцирају и исход уложеног вета, јер својим језичким значењем упућују на то да се предметни предлог закона (само) одлаже, што може, али апсолутно не мора бити случај. Уколико је председников вето успешан, те предлог закона не буде поново изгласан у парламенту (или парламент „одлучи да о њему поново не гласа“, или пак уставни суд нађе да је предлог неуставан итд. – све зависно од регулативе конкретне земље) тај предлог неће никада постати закон, те није дошло ни до каквог „одлагања“, „суспензије“ или „задржавања“, већ до *трајног* спречавања да конкретан предлог постане закон.

Из наведених разлога је језички далеко бољи назив за овај институт онај који је уобичајен у немачкој доктрини: *das Prüfungsrecht* или *die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten*, а може се превести као „право провере“ или „надлежност за проверу (савезног) председника“. Правна природа овог института је, по нашем мишљењу, таква да јој боље одговара овај термин у односу на „суспензивни“ вето или „одложни“ вето председника републике. Треба приметити и да ова два израза која се користе у српској литератури нису синоними, иако им је значење слично. „Суспензивни“ указује на некакво задржавање, а „одложни“ – одлагање, те оба термина апострофирају временски аспект овог института, који

²⁹ О томе ће више речи бити у одељку 4.1. који се бави предметом суспензивног вета.

није ни циљ ни основна одлика његове правне природе. Исти проблем постоји у руском језику, чија наука најчешће користи термин *отлагательное вето* или „одлажући вето“.

Терминолошка расправа добија додатно на тежини када се погледа енглеско говорно подручје, на коме се јавља један другачији проблем. Наиме, на енглеском језику се овај институт означава као *presidential veto* или „председнички вето“³⁰. Ствари компликује чињеница да на овом језику постоји међутим и појам *suspensive veto*, који пак не означава суспензивни вето какав ми подразумевамо у нашој науци³¹, већ један сличан, али у својој правној суштини битно различит правни институт, који ћемо ради избегавања језичко-терминолошке збрке назвати „замрзавајући вето“ (иако би језички наравно адекватан превод био – суспензивни вето). Замрзавајући вето представља веома занимљив и редак куриозитет, који по нашим сазнањима постоји само у Еквадору, Летонији и можда, условно, у Финској. Он предвиђа један дугачак период (у Еквадору је то чак годину дана) можемо слободно рећи „замрзавања“ законског предлога (одлуком председника републике) пре него што парламент може о њему поново да одлучује.³²

Можемо тако закључити да термин „суспензивни вето“ има сам по себи недостатке, јер упућује на значење које није сасвим у складу са правном природом института који означава, као и да дословним преводом на енглески може доћи до забуне, јер такав енглески превод означава један сличан, али ипак засебан институт. Питање односа суспензивног и *suspensive* (замрзавајућег) вета превазилази просте језичке дилеме и има одређене импликације и у пракси, о чему ће у овој дисертацији на више места доцније бити речи.

Упоредноправна искуства показују да се под истим (или сличним) именом крију суштински веома различити правни институти. У зависности од конкретног уставноправног поретка који се посматра и посебно положаја председника у односном систему, превлађује неки од његових аспеката (његова политичка компонента или аспект контроле уставности), искључујући или опстајући заједно са оним другим у неком међусобном односу. Зато је сагледавање председничке функције уопште у једном уставноправном поретку неопходно да би се разумела и оценила регулатива и пракса када је суспензивни вето у питању.

³⁰ Енглески назив, за разлику од немачког, српског или руског ничиме не указује на правну природу овог института. Из њега се види просто само да је у питању овлашћење председника републике и да је реч о вету. Једини недостатак овог термина јесте што се из њега не види какав је то вето – суспензивни или апсолутни, али пошто је данас апсолутни вето председника историјска категорија и постоји само као куриозитет (види поглавље 6), не би се могло рећи да је у питању некакав озбиљан недостатак.

³¹ Мада се, да ствар буде још замршенија, сасвим изузетно јавља и у овом значењу. Види: Charles Herman Pritchett, 307. Причет га на овом цитираном месту ипак више користи за потребе дескрипције, а не назива самог овлашћења.

³² О замрзавајућем вету више речи у поглављу 6.4.

1.3. „Концепт елегантне конституције“ – приступ уставном праву

На самом крају увода, осврнули бисмо се кратко на још једну ствар коју сматрамо веома значајном када је било које, па и ово уставноправно истраживање у питању – питање полазних становишта. Приступ конкретном уставноправном проблему, сам резон и консеквентно закључци до којих се у истраживању долази, зависе умногоме од начелних схватања и погледа, тј. приступа истраживача уставноправној науци уопште. Зато осећамо потребу да на нашу почетну премису укратко укажемо овде, на самом почетку овог рада, како би читаоцу у старту надамо се били јаснији одређени резони, који су на разним местима у овој дисертацији изложени.

Наиме, Ратко Марковић је са правом указао да се право данас „схвата од стране већ забрињавајуће бројне јавности као формализам, цепидлачење, нешто што је небитно, чак излишно“³³. И заиста, посебно у економски тешким периодима, шира јавност, а и део доктрине склони су једноставним решењима, а појам „ефикасност“ тада посебно добија на значају. У нашој литератури је тако често цитиран Ђовани Сартори, који пише да је најбоља политичка форма пре свега она која се најбоље примењује.³⁴ Сартори је овом мишљу свесно или несвесно заправо само парафразирао мисли великог британског сатиричног песника Александра Поупа, који се о истој ствари у стиху изјаснио овако:

*“For forms of Government let fools contest; Whate'er is best administered is best”*³⁵

Применљивост и ефикасност неког решења представљају несумњиво вредности о којима се мора водити рачуна, јер заиста нема никакве користи од неприменљивог решења или оног које не одговара конкретном правном систему, те у примени бива изобличено. Међутим, чини нам се да посебно када је реч о уставном праву, ове две вредности не смеју бити основна идеја водила на рачун остваривања уставноправних идеала, већ треба да буду саставни део решења, која поред тога што су применљива и ефикасна, садрже све оне неопходне вредности, које једна модерна, демократска држава треба да баштини. Примера врло применљивих и „ефикасних“ уставноправних решења, која су довела до најстрашнијих страдања у историји човечанства било је много и то у не тако давној прошлости. Довољно је можда поменути (не)чувене немачке правнике из ере националсоцијализма, који су градили и бранили један врло ефикасан и применљив (и изнутра посматрано кохерентан), али нечовечан систем, који је поништио векове напретка у уставноправној области и створио антипод демократији.³⁶ Значајан део одговорности за настанак и функционисање ауторитарних друштава представља регулатива односа и функционисања грана власти, те шефа државе и његових овлашћења. У послератној Немачкој је управо, како би се слично искуство спречило, пуно пажње приликом писања Основног закона било посвећено председнику Републике и пажљивом одмеравању његових овлашћења (сматрало се да су овлашћења рајхспредседника омогућила или бар олакшала Хитлеру освајање и концентрацију власти). Данас, у 21. веку, широм света и даље има примера недемократских тенденција концентрације власти, која се најчешће и објашњава потребом „ефикасности“.

³³ Ратко Марковић, „Ситнице конституционе“, *Са уставне осматрачнице*, Београд 2017, 171.

³⁴ Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд 2003, 158.

³⁵ У нашем крајње слободном преводу: „О формама власти нек расправља будала; шта најбоље у примени је – томе нек је хвала“ – Alexander Pope, *An Essay on Man*, epistle 3, 1. 303-4 (1733).

³⁶ „Führerstaat“ принцип наспрам демократске државе, види: Otto Koellreuter, *Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin 1938. Овакво схватање и дело Келројтера је анализирао и критиковао, између сталих, његов савременик Слободан Јовановић, указујући да концепт универзализма наспрам индивидуализма, подразумева јединство (и следствено ефикасност – прим. М.Ђ.) попут стања „које за време рата влада на фронту“ – Слободан Јовановић, *Из историје политичких доктрина*, Београд 1990. – цитирано према: Драгица Вујадиновић-Милинковић, *Политичке и правне теорије са збирком одабраних прилога*, Београд 1996, 345.

Демократска решења пак никада не могу бити ефикасна као ова друга, јер она увек захтевају компромис и пажљиво одмеравање мноштва интереса и политичких ставова грађана, али је историја до сада недвосмислено показала да је, како је то рекао Винстон Черчил, „демократија најлошија форма власти, ако изузмемо све остале“³⁷. Тако бисмо „на рачун“ Сарторијеве мисли овде рекли: Није најбоља свака политичка форма која се најбоље примењује, али свакако и најбоља форма ничему не вреди ако није и применљива.

У светлу наведеног, при критици упоредноправних и позитивноправног решења, као и коначно предлагања измена регулативе суспензивног вета у нашој земљи, руководићемо се приступом који бисмо назвали *концепт елегантне конституције*.³⁸ Полазимо од тога да уставноправна решења имају највећу важност у једном правном поретку, јер хијерархијски детерминишу читав систем, те да она морају правно-технички бити перфектна, недвосмислена, систематична и разумљива, као и да морају увек промовисати, по нама, три основне вредности савременог уставног права: заштиту уставности, идеју народне суверености и људска права.

Заштиту уставности видимо као први од три носећа стуба уставноправног поретка, јер без ефикасног механизма „самоодбране“ устава, беспредметно је разрађивати његове одредбе, ако се оне лако могу кршити, или што је далеко чешће, заобилазити и извитоперити остављањем простора за претерано еластична тумачења. Како је између осталог и овлашћењем суспензивног вета председник по правилу један од фактора очувања уставности, а велики број устава га и на неки начин дефинише као „чувара устава“, мишљења смо да је регулатива суспензивног вета веома важна у циљу тежње као стварању уставног система, који ефикасно „сам себе штити“. У разматрањима заштите уставности треба имати на уму да она није окренута самом уставном тексту, као „светом писму“ које по сваку цену треба бранити, већ је треба схватити у контексту другог стуба уставноправног поретка – народне суверености, јер је устав ништа друго до акт највишег легитимитета, којим је суверени народ сам себи одредио оквир у коме ће живети. Он инкорпорира вољу суверена – народа, па је сваки напад на уставност или дисторзија уставноправних решења у својој бити напад на суверена.

Идеја народне суверености јесте, као једно од највећих достигнућа човечанства у сфери друштвених наука, други стуб уставноправног поретка. Не може се народу „потурити“ некакав устав, којим би му могућност потоњег вршења воље уставним решењем била умањена или одузета. Како је данас идеал непосредне демократије практично неостварив, мишљења смо да се у овом смислу увек мора тежити решењима која подразумевају најмању могућу дисторзију народне воље приликом преноса власти са суверена на његове представнике, тј. што је могуће боље пресликавање политичког мишљења суверена на вршиоце политичких функција.³⁹ Овлашћења морају увек бити праћена адекватним

³⁷ У оригиналу: “*Democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time*“. – Richard Langworth (ed.), *Churchill by Himself*, New York 2008, 573.

³⁸ Игра речи је намерна и треба да асоцира на „школу елегантне јуриспруденције“ чије су присталице у XVI и XVII веку изучавале римско право, негујући научни приступ и истанчан језички стил у свом раду, уз уважавање историјског контекста и одбацивање било какве догме у анализама. Овакав *mos docendi galicus* („француски метод учења“) нас је инспирисао, јер у приступу уставном праву који заступамо делимо низ вредности које су припадници ове правне школе у свом раду баштинили. – Више о школи елегантне јуриспруденције: Жика Бујуклић, *Римско приватно право*, Београд 2012, 110 – 111.

³⁹ Мишљења смо да ово важи универзално. Ако је реч о председнику Републике, онда његова овлашћења морају одговарати степену његовог легитимитета (који зависи од начина његовог избора), ако је реч о народним посланицима који „поверену вољу народа“ претачу у законе, онда начин њиховог избора мора бити такав да што је могуће боље репрезентује политичко мишљење народа (по нашем мишљењу по логичкој формули: непосредна демократија -> полунепосредна демократија -> пропорционални изборни систем -> отворена изборна листа) итд. Свако уставно (политичко) овлашћење мора имати што је могуће веће упориште у народу.

легитимитетом, што је од изузетног значаја и када је институт суспензивног вета у питању (посебно његова политичка компонента у системима који дозвољавају улагање суспензивног вета из разлога сумње у целисходност закона). Како путем својих изабраних представника у парламенту народ врши своју политичку вољу и доноси законе⁴⁰, носилац овлашћења (трајног) заустављања те народне воље мора имати исти или већи легитимитет од самог парламента. Само (политички) суспензивни вето уложен у таквим околностима биће сагласан са концептом народне суверености.

Коначно, мишљења смо да се без адекватног препознавања и заштите људских права данас више уопште не може ни говорити о уставности, односно о акту који те вредности не баштини као о уставу. Већ етимолошка анализа саме речи „устав“ указује на то да се тим актом државна власт „уостављује“, тј. да јој се детерминише граница до које може задирати у слободу појединца.⁴¹ Како се људска цивилизација развијала, тако је и ова граница померана, да би данас у 21. веку требало да буде неспорно да су људска права далеко изван ње. О основним људским правима, попут права на живот, данас се може говорити и као о надуставној категорији, јер не постоји већина у једном друштву, која би „демократски“ могла изгласати да их неком појединцу укине. Тако је рецимо у немачком Основном закону „достојанство човека недодирљиво“⁴², приликом писања овог устава пошло се од појединца, а не од власти⁴³, а постоји и читава група чланова, који се баве заштитом људских права, а који се не смеју мењати (*Ewigkeitsklausel*). Штавише, сам немачки устав је предвидео тзв. *Widerstandsrecht* (право отпора) које овлашћује грађане да у случају напада на ове чланове пруже отпор (по неким тумачењима сваки, па и онај оружани).⁴⁴ У контексту суспензивног вета, заштита људских права огледа се вишеструко. Зависно од начина на које је ово овлашћење у конкретном систему регулисано, председник може указати на неуставност неког закона који повређује људска права и(ли) политичким ветом стопирати закон који није неуставан, али потенцијално угрожава одређена људска права. Мишљења смо тако да институт суспензивног вета може да има и улогу још једне бране, односно средства за спречавање недемократских тенденција.

На крају, али никако мање важно, ту је и захтев да сва уставноправна решења, свакако и она која се тичу овлашћења председника републике буду разумљива, недвосмислена, систематична и међусобно усклађена. Језик и стил права носе посебан значај када је у питању уставно право, како због чињенице да уставне норме хијерархијски стоји изнад свих других, те их својом изреком одређују и усмеравају, како и због тога што се уставни текст по правилу мења и исправља далеко теже него што је то случај са другим општим правним

Више о овоме: Мирослав Ђорђевић, Зашто је изборна листа значајна за изборни систем, *Правни живот*, 12/2016, 658 – 662.

⁴⁰ Стога је данас у демократским државама општеприхваћен концепт „слободног посланичког мандата“, којим је посланик снабдевен како би вршио вољу сувереног народа, и у чијем одсуству „би његова воља лако могла да буде присвојена и оргнута од стране различитих друштвених група“. – Милош Станић, *Посланичке странке и посланички мандат*, Београд 2019, 62 – 63.

⁴¹ Коста Чавошки указује да симболичан и политички смисао наше речи „устав“, која значи „брана“ није видљив у етимологији назива највишег правног акта земаља чији назив долази од латинског „*constituere*“ – успоставити. – Коста Чавошки, 222. Заиста, већина земаља западне правне традиције користе изведеницу од ове латинске речи (нпр. енглески: *The Constitution*, француски: *La Constitution*, пољски: *Konstytucja* или руски: *Конституция*). Како ови термини данас поред „успостављања“ означавају и „стање“, слични су, али не и идентични, по значењу са немачким термином за устав *Die Verfassung* – стање. У етимологији се несумњиво крију трагови мотива почетака уставности у конкретној држави.

⁴² Основни закон Немачке, чл. 1 ст. 1.

⁴³ Андреас Фоскуле (Andreas Voßkuhle), председник немачког Савезног уставног суда, интервју дат новинској мрежи *Deutsche Welle*, DW Deutsch Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=DHmcRAmsWb4>; (приступљено 6.9.2019.)

⁴⁴ Основни закон Немачке, чл. 20 ст. 4. Овај члан додуше није постојао у изворној верзији текста, већ је додат уставном реформом из 1968. године. – Марко Станковић, Седам деценија Основног закона СР Немачке – у сусрет обележавању века и по федералног уређења, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2019, 86.

нормама. Правно-технички квалитетан уставноправни текст одликује јасноћа и прецизност језика, као и систематичност норми, што све заједно омогућава широк спектар (смисленог) тумачења и еволуцију примене без дисторзије. Многе одредбе чувених устава у свету прати таква лепота правничке мисли и језичког израза да су оне у међувремену постале чувене правне сентенце.⁴⁵ Српски Устав из 2006. године нажалост пак правно-технички не одликује посебан квалитет. Ратко Марковић га у овом смислу врло оштро критикује и пише да „Србија није имала правно и језички неписменији текст за свој устав, а по свој прилици, после искуства које ће имати са овим, никада га више неће ни имати“⁴⁶. Важећи Устав је заиста такав да садржи низ нелогичности, пропуста и несистематичности у излагању⁴⁷, да и у домену председничких овлашћења практично онемогућава системско тумачење и оставља низ дилема, које се онда могу на различите начине, за потребе властодржаца тумачити. Мишљења смо да је овако нешто апсолутно неприхватљиво. Коначно, када је реч о обиму уставног текста, претерано екстензивна уставна регулатива, која обухвата и садржаје који пак нису нужно *materia constitutionis*, што пак карактерише неке уставе у свету, је нешто што такође свакако није пожељно. Складан, добро одмерен уставни текст, који је посебно брижљиво и систематично изложен предуслов је заштити вредности које у себи промовише.

Концепт елегантне конституције тако за свој основни циљ има промовисање уставноправних решења која мире два неретко међусобно искључива појма – ефикасност и правду, водећи притом посебно рачуна о три највеће вредности уставноправног поретка и старајући се притом брижљиво и о правно-техничким питањима, јер она представљају *conditio sine qua non* квалитетне уставне регулативе и предуслов њене ефикасне примене. Кроз овакву призму сагледано, упоредно право показује широк дијапазон решења, када је реч о институту суспензивног вета, која се крећу од потпуно неприхватљивих, до оних која би могла представљати добар пелцер за неку будућу реформу овог института у Србији. Уколико се наше позитивноправно решење сагледа из уставноправно-догматског угла и подвргне критици концепта елегантне конституције, уочава се да је оно у више аспеката неадекватно, како теоријски посматрано, тако и из угла праксе.

Упркос речима Александра Поупа, ми ћемо се упустити у тражење најбољег решења, како чисто теоријски, тако и оног које би могло бити квалитетно примењено у нашој земљи, али се притом нећемо и заваравати да је могуће некакво „савршено“ решење, свесни истине на коју је указао Миодраг Јовичић када је рекао да: „Као што често бива када су у питању

⁴⁵ Указали бисмо тако, примера ради, на први уставни акт САД, Декларацију независности (1776) и сентенцу „Ми држимо да су следеће истине очигледне, да су сви људи рођени једнаки, да им је њихов Творац подарио одређена неотуђива права, међу којима су право на живот, слободу и тражење среће“ (у оригиналу: „*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness*“), или на поменути чл. 1 немачког Основног закона, који каже: „Достојанство човека је неприкосновено. Обавеза сваке државне власти је да поштује и штити достојанство човека“ (у оригиналу: „*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*“), а Ратко Марковић у овом контексту наводи пример чл. 28 Декларације права човека и грађанина из Устава Француске из 1793, који каже: „Народ има право да у свако доба преиспита, поправља и мења свој устав. Једна генерација не може својим законима везивати будуће генерације“. – Ратко Марковић, Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед, *Анали*, 2/2006, 44.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Примера ради, у литератури већ (не)чувени члан 102 ст. 2. Устава Србије, представља својеврсни „неуставни члан устава“, јер обесмишљава слободан посланички мандат, које пак претходно предвиђа низом својих уставних начела. Истим чланом важећи Устав, мишљења смо нехотично, својом непромишљеном изреком индиректно предвиђа пропорционални изборни систем, онемогућивши тако промену изборног закона ради евентуалног увођења већинског изборног система, јер би то онда било неуставно (идентична ствар је, такође сматрамо случајно, учињена у чл. 127, који се тиче и председника Републике). Иако смо мишљења да је пропорционални изборни систем принципијелно боље решење, недопустиво је да њега уставни акт предвиди на овакав начин. – Miroslav Đorđević, Constitutional Determination of the Electoral System and the Countries of Former Yugoslavia, *Foreign Legal Life*, 4/2017, 190 – 193.

институције, дакле 'проналазак' људске памети, вероватно да идеалног решења статуса и овлашћења шефа државе нема, да свако од тих решења има своје предности и мане⁴⁸.

2. Историјски корени института суспензивног вета

Историјски корени председничког овлашћења суспензивног вета леже у апсолутном вету, за разлику од кога овај први није коначан, већ је условљен туђом вољом (политичком немоћи или свесном променом става, када је реч о парламенту, односно стручним мишљењем, ако је реч о уставном суду) да би опстао. У поређењу са многим другим уставноправним институтима, може се слободно рећи да је суспензивни вето новијег датума, међутим, уколико се у разматрању порекла овог института у обзир узме и апсолутни вето, његове (пра)претече се могу пронаћи још у старом веку.

Вето, као овлашћење да се коначно спречи акт другог органа, налазимо још у Старом Риму, у периоду Републике. После збацивања последњег римског краља (509. године п.н.е.) и формирања магистратура, највиша власт је припадала двојици конзула (*consules*⁴⁹), који су обојица на располагању имали *imperium*, врховну власт наређивања и кажњавања. Конзули су један према другоме, као и према свим нижим магистратима имали право интерцесије (*intercessio*), која је поништавала правно дејство акта против кога је подигнута.⁵⁰ Чињеница да су конзули током једногодишњег мандата сваког другог дана свом колеги препуштали „врховно заповедништво“ уз истовремено располагање правом интерцесије наводи ауторе да се запитају како оваква регулатива није у пракси стварала више проблема него што заправо јесте.⁵¹ Под именом *veto* (као синоним за *intercessio tribunica*) ово овлашћење се среће код магистратуре плебејских трибуна (*tribuni plebis*), која је уведена „ради заштите плебејаца од насиља патриција“, а временом ће постати „главно оруђе у њиховој борби за економска, политичка и грађанска права“⁵². Њихово право вета се односило не само на другог плебејској трибуна, већ и на одлуке партицијских магистрата, па су тако „стављањем вета на нацрте закона које је подносио магистрат пред скупштином, или на предлоге одлука за седнице Сената, могли паралисати законодавну и сваку другу делатност државних органа“.⁵³

У раном средњем веку, после колапса Западног римског царства, племена и народи западне Европе су живели у мањим групама, које су на својим „скупштинама“ одлучивали о правилима по којима ће живети. Временом ће „први међу једнакима“ преузимати све већи примат, што води настанку краљевстава у којима краљ сам, или заједно са себи сасвим подређеном свитом, доноси законе. Све до краја средњег века и владе краља Едварда III у Енглеској ће краљ у потпуности задржати доношење закона као своју привилегију, да би се од тада ситуација почела мењати постепено у корист парламента, који све више узима улогу у стварању закона, док се краљевска власт у вековима који следе полако своди у овом

⁴⁸ Миодраг Јовичић, „Уводна реч“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997, 6.

⁴⁹ Конзули се у најстаријим сачуваним изворима називају именом претор (*praetor*), а тек касније, после закона *leges Liciniae Sextiae* из 367 године п.н.е. добијају назив *consules*. Претори ће пак после поменутог закона бити вршиоци дужности друге, нешто ниже и за право посебно значајне магистратуре, која пак није располагала правом интерцесије (*intercessio*). – Жика Бујуклић, *Forum Romanum*, Београд 2012, 604 – 605.

⁵⁰ *Ibid*, 386 – 387. Ову интерцесију треба разликовати од истоименог института грађанског права, који подразумева преузимање туђег дуга.

⁵¹ Wolfgang Kunkel, *An Introduction to Roman Legal and Constitutional History*, Oxford 1973, 16.

⁵² Жика Бујуклић (2012a), 734.

⁵³ *Ibid*, 387.

домену на промулгацију уз право вета, а потом и на обавезну сагласност монарха.⁵⁴ Ово ће коначно довести до тога да енглеска краљица, како то Валтер Беџхот пренаглашено илуструје, „мора да потпише и своју смртну пресуду, уколико се оба дома парламента о томе сагласе“⁵⁵. Монарх тако има, данас макар формално, право законодавне санкције, али су постојала у историји, сасвим изузетно и решења која су му давала суспензивни вето, попут Устава Француске из 1791. године (другог најстаријег устава на европском тлу).⁵⁶ У контексту „аутоматизма“ давања законодавне санкције актима парламента у савременим монархијама интересантан је куриозитет из Луксембурга, када је велики војвода ове земље недавно (2008. године), одбио да потпише Закон о еутаназији.⁵⁷ Решење је пронађено у виду измене Устава ове земље, који сада недвосмислено предвиђа да велики војвода мора прогласити сваки изгласани закон.⁵⁸

У литератури се такође у контексту порекла вета истиче да је у XVII веку у Пољској постојао институт *liberum veto*, који је подразумевао да сваки члан тадашњег парламента (*Sejm*), његовим улагањем може спречити ступање на снагу било ког акта парламента. Његовим улагањем је такође долазило и до распуштања парламента.⁵⁹ Овај институт је први пут употребљен 1652. године⁶⁰, а у литератури се могу пак наћи и сведочења из прве половине XVIII века о његовим злоупотребима и тежњама да се *liberum veto* укине као штетан, што се коначно и догодило доношењем Устава Пољске из 1791. године.⁶¹

Суспензивни вето се по први пут у историји јавља у Уставу Сједињених америчких држава уз 1787. године. Овај најстарији устав на свету, који је још увек на снази, предвиђа председничко право суспензивног вета (*presidential veto*), на начин који се није фундаментално променио до данас. Наравно, векови историје носили су са собом и развој политичких релација, те су самим тим настајале жеље носилаца новог овлашћења за нешто другачијом применом овог института (и смислу његовог иницијалног циља), а и Врховни суд САД је својим тумачењима донекле усмеравао живот и развој америчког суспензивног вета у пракси.

На америчком тлу је вето као овлашћење постојао и пре доношења америчког Устава. Још од успостављања британских колонија, гувернери су имали право апсолутног вета (као делегираног краљевског прерогатива) према било каквом акту легислативе, а ово право је задржавао, подразумева се, и енглески краљ.⁶² После проглашења независности, право вета (у виду захтева за једногласношћу у доношењу одлука) нашло се у Уставу државе Њујорк, а потом и у првом Уставу САД – Члановима о конфедерацији (*Articles of Confederation*) из 1778, којим је свакој држави-чланици било признато право вета на промену овог акта.⁶³

Лоша искуства са апсолутним ветом колонијалних гувернера (пре свега у виду бројних злоупотреба) довела су до тога да је приликом стварања Устава у јавности САД могућност евентуалног давања председнику овлашћења суспензивног вета дочекана са

⁵⁴ Edward Campbell Mason, 11 – 18.

⁵⁵ Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford 2001, 53.

⁵⁶ Најстарији устав на европском тлу, свега неколико месеци старији од Француског је Устав Пољске из 1791. године. Види: Andreja Štok, *Šef države – funkcija in pristojnosti*, магистарска теза на Правном факултету у Љубљани, Ljubljana 2011, 89.

⁵⁷ Luxembourg to reduce duke's power, BBC News, доступно на: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7763539.stm> ; (приступљено 25.2.2020.)

⁵⁸ Закон о ревизији чл. 34 Устава Луксембурга, доступно на: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2009/03/12/n1/jo> ; (приступљено 25.2.2020.)

⁵⁹ Владан Петров (2005), 60.

⁶⁰ George Sanford, *Democratic Government in Poland – Constitutional Politics since 1989*, London 2002, 9.

⁶¹ Marian Hillar, The Polish Constitution of May 3, 1791: Myth and Reality, *The Polish Review*, 1/1992, 192 – 193.

⁶² Edward Campbell Mason, 17.

⁶³ Владан Петров (2005), 60.

изразитом скепсом. Уставотворци су пак желели да створе систем балансиране власти у коме ће постојати брана за сваку грану власти да својим деловањем задира у надлежност неке друге гране власти, а када је у питању законодавна власт, једини начин да се она „заузда“ било је увођење овог овлашћења.⁶⁴ Суспензивни вето је тако првобитно настао са идејом да буде елемент очувања *status quo*, те да служи као инструмент ограничавања представничког тела народа у смислу бране евентуалној „тиранији већине“.⁶⁵ Суштински, први суспензивни вето је био *средство реакције*, које је спречавало радикалне друштвено-политичке резове парламентарне већине. У литератури се тако први вето председника САД описује као „његово средство самоодбране, које му омогућава да испуни заклетву очувања, заштите и одбране Америчког Устава“⁶⁶. Касније ће он, током свог историјског развоја, постати директно и индиректно и проактивни инструмент вођења председничке политике.

Александар Хамилтон, један од „очева оснивача САД“ (*Founding Fathers of the United States*) је био свестан да се право вета (које је у Америци врло снажно и Конгрес га тешко може „оборити“) мора користити разумно, али се пак није плашио да ће долазити до експресивне примене, већ напротив – до недовољне примене овог института.⁶⁷ Пракса која је уследила у наредна нешто више од два века је у овом смислу била променљива, крећући се понекад из крајности у крајност.⁶⁸ Амерички уставни модел је тако први који је предвидео једну форму савременог суспензивног вета председника републике.⁶⁹

Правно-теоријски се може резимирати да се непосредна претеча суспензивног вета налази у краљевским овлашћењима давања *законодавне санкције* (потврђивања) и *промулгације* (проглашавања) закона.⁷⁰ Када у монархији неки законски предлог буде усвојен, он се шаље монарху прво на потврђивање, тј. давање законске санкције, да би потом уследила промулгација, а затим и објављивање (обнародовање или публикација) закона. Између потврђивања и промулгације постоји теоријска разлика, иако се ова два чина одвијају по правилу истовремено. Потврђивањем закона, краљ даје своју сагласност на текст предлога закона, он на њега пристаје, као чинилац законодавне воље. Промулгацијом се са друге стране констатује „аутентичност и законитост закона, то јест, да је наведени текст прави законски текст, и да је тај текст доиста усвојен од надлежних законодавних чинилаца на начин на који је законом, односно уставом прописан“.⁷¹ Потврђивање и проглашење се по правилу дешавају истовремено, али постоје и одређени изузеци попут царске Немачке у којој је законе потврђивало извршно веће, а проглашавао цар.⁷²

Како је ова завршна фаза законодавног поступка изгледала у пракси, види се из приказа Слободана Јовановића на примеру Краљевине СХС. Он каже како се саставља једна исправа у облику указа која садржи „1) констатацију да је Скупштина решила дотични закон 2) констатацију да га је Краљ потврдио 3) цео законски текст“, премапотписују се сви министри и ставља државни печат. а како се ово писмено саставља у два примерка, актом потврђивања се сматра онај који се први потписује и шаље Народној скупштини.⁷³ Сам Слободан Јовановић пак примећује да се дешава да закон буде проглашен, а да акт

⁶⁴ Frederic Ogg, Orman Ray, *Introduction to American Government*, New York 1951, 334.

⁶⁵ Elliot Bulmer, 6 – 7.

⁶⁶ Edward Corwin, *The President – Office and Powers*, New York 1965, 338.

⁶⁷ Frederic Ogg, Orman Ray, 346.

⁶⁸ Више о суспензивном вету у САД у поглављу 6.1.

⁶⁹ Треба поменути да је више пута било покушаја да се ово председничко овлашћење уставним амандманима или сасвим укине (1818. године) или ублажи у смислу тражене већине приликом поновног гласања (са двотрећинске на апсолутну већину). Сви ови покушаји су међутим пропали. - Edward Corwin (1965), 339.

⁷⁰ Владан Кутлешкић, Суспензивни вето председника Републике Србије, *Правни живот*, 3-4/1992, 512; исто и: Владан Петров (2005), 61.

⁷¹ Слободан Јовановић, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд 2011, 259.

⁷² *Ibid*, 259.

⁷³ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1924, 334 – 335

потврђивања није још стигао у Скупштину, те да се у том случају има узети да је овај други (о проглашавању) инкорпорирао и онај први, па закључује да је заправо „непотребно у нарочиту форму облачити акт потврђивања“, јер „оба акта спадају у краљеву надлежност“.⁷⁴

Председник републике не располаже правом потврђивања (давања законодавне санкције), али располаже овлашћењем промулгације закона. Преласком из монархистичког у републикански облик владавине сам чин промулгације је унеколико променио свој смисао и правну суштину. Данас се не говори о праву давања законодавне санкције као праву председника републике, осим у изузетним случајевима када овај на располагању има апсолутни вето и евентуално када постоји могућност суспензивног вета који је *de facto* апсолутан. Како се квалификује позиција и улога председника републике у односу на законодавни поступак, тј да ли је он и у којој мери у оквиру њега чинилац, зависи од конкретног уставноправног поретка и теоријских полазишта истраживача. Покушаћемо да на њега одговор дамо до краја ове дисертације, после разматрања свих аспеката учешћа председника у финалној фази законодавног поступка. Очита је пак фундаментална разлика у односу на монархистички концепт, иако се данас у уставним парламентарним монархијама сагласност монарха са актима парламента по правилу подразумева.

Када је реч о суспензивном вету, као овлашћењу условног одрицања промулгације, треба ипак констатовати да оно спада у категорију овлашћења монархистичког порекла која су се добро адаптирала у модерним, демократским републикама. Наиме, када год је реч о неком институту који је из једног облика владавине пренет у други (или пак само вуче порекло из оног другог), дешава се он или адаптира адекватно, уз неминовну промену своје правне природе, или да у значајној мери остане као какав атавизам, никада до краја прилагођен демократској, савременој републици. Посебно се тако, са правом, истиче да једно друго председничко овлашћење, право давања помиловања, данас представља „страно тело у правној држави“, које је „у својој суштини незаслужено, немерљиво и произвољно“.⁷⁵ Мишљења смо да оно заиста врло упитно стоји и опстаје уз концепте правне државе и владавине права, јер постоји тежња да „систем прописа представља један монолитни блок, у коме сви прописи – по оптималној претпоставци апсолутно сви – морају да стоје усклађени“⁷⁶, а право давања помиловања разара од врха до темеља у конкретном случају логику пирамидално устројеног система правних прописа, као каквог страног тела, те се мора примењивати врло рестриктивно.⁷⁷ Оваквих проблема свакако да нема када је реч о суспензивном вету, али је јасно да његова правна природа данас значајно одступа од логики института од кога потиче.

⁷⁴ *Ibid.*, 335.

⁷⁵ Ingo von Münch, Philip Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München 2012, 2724.

⁷⁶ Миодраг Јовичић, Закон и законитост – живот правних прописа, *Устав и уставност*, (сабрана дела vol. III), Београд 2006, 331.

⁷⁷ Мирослав Ђорђевић, Уставноправни аспект института помиловања, *Правни живот*, 12/2018, 695.

3. Суспензивни вето у систему председничких овлашћења

Када се говори о положају суспензивног вета у систему председничких овлашћења *grosso modo*, мора се, разуме се, превасходно имати у виду њихов квалитативни плурализам у смислу суштинских разлика које функција председника републике у различитим уставноправним системима данас има. Транзиције из монархије у републику су у различитим државама имале другачије одлике и последице (па тако и на плану „метаморфозе“ краљевског овлашћења законодавне санкције у председничко овлашћење суспензивног вета), а и у оквиру самих републиканских уређења су векови историје донели промене које су утицале између осталог на овај институт. Тако је систем поделе власти, који је у конкретном уставноправном поретку предвиђен, фундаментална детерминанта за позицију и улогу председника републике уопште (и *vice versa*), тј. за обим и квалитет свих његових овлашћења, па и овлашћења суспензивног вета.

3.1 Суспензивни вето и подела власти

Теоријски концепт поделе власти на начин на који га је поставио Монтескје је и у време свог настанка само грубо скицирао гране власти, док он данас, са поменутих изразитим квалитативним плурализмом државних система какви постоје у свету, тешко да може објаснити поделу власти у једној држави. Треба имати на уму да приликом дефинисања грана власти Монтескје није пак, како се у литератури истиче, баратао „апсолутним категоријама“ у смислу потпуне независности нпр. легислативе у односу на егзекутиву без међусобне контроле, већ је указао да ни једна не би смела вршити власт оне друге у целости како би се избегла „комплетна тиранија“.⁷⁸ Он је такође „инсистирао да се власти морају међусобно контролисати“⁷⁹. Реч је дакле о функционалној подели која треба да се уз одређен степен флексибилности поклапа са органском поделом у смислу органа које наведене функције врше.

Уколико се сагледају само државе републиканског државног уређења и њихов широк спектар од швајцарског *sui generis* система јединства власти (тј. скупштинског, или директоријалног система), све до америчког председничког система, тешко да се сви они могу уклопити у било какву конзистентну систематику. Традиционално се зато врши подела на председнички модел, који подразумева строжу поделу власти, парламентарни – гипку или умерену (која подразумева сарадњу и равнотежу власти, пре свега легислативе и егзекутиве)⁸⁰, као и на низ мешовитих, председничко-парламентарних, односно полупредседничких модела (о чијој дефиницији и класификацији у литератури постоје различита мишљења). Поред ова три система поделе власти, постоји и модел јединства власти, који се данас по правилу среће у недемократским, ауторитарним државама једнопартијског система, али и у Швајцарској (као поменути *sui generis* модел), а у литератури се истиче и да неки конституционалисти (погрешно) потпуно одричу концепт поделе власти када је реч о парламентарним системима, ограничавајући га само на председнички.⁸¹ Уколико се поред класичне три гране власти, законодавне, извршне и судске, у обзир узму и неке друге важне институције попут Уставног суда или чак

⁷⁸ Emlyn C. S. Wade, Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, London – New York – Toronto 1957, 21.

⁷⁹ Dragoljub Popović, *Comparative Government – In the Early Twenty-First Century*, Belgrade 2017, 30.

⁸⁰ Драган Стојановић, *Уставно право*, Ниш 2006, 181.

⁸¹ Richard Albert, Presidential values in parliamentary democracies, *International Journal of Constitutional Law*, 2/2010, 207. Постоје и схватања о томе да је данас заправо концепт поделе власти превазиђен, те да се реалност своди на дуализам политичке већине и опозиције. - Драган Гостовић, *Извршна власт као државна функција*, Београд 2006, 27.

заштитника грађана, свака оштра класификација се још додатно компликује.⁸² Самом председнику државе неки аутори из земаља парламентарног, а неретко и полупредседничког система теоријски одричу његово сврставање у традиционалну трипартитну шему.⁸³

Строга подела власти без међусобних уплива у домен вршења функција и надлежности је тако заправо само један теоријски концепт, који би практично било немогуће применити и који би доследном имплементацијом онемогућио сваки механизам међусобне контроле, уравнотежења и сарадње државних власти. „Учешће једног органа у вршењу одређене функције се изражава у томе што је он искључиво надлежан и самосталан у доношењу аката који чине садржину те функције. Међутим, у вршењу те функције један орган и не мора да буде искључиво надлежан и самосталан, већ ограничен, у већој или мањој мери, непосредним или посредним учешћем (или бар утицајем) другог органа у вршењу исте функције. Учешће (утицај) може да се (између осталог – прим. М.Ђ.) остварује (...) путем вета...“⁸⁴

Позиција председника државе у систему поделе власти разликује се пре свега фундаментално зависно од тога да ли је реч у председничком, некој варијанти полупредседничког или парламентарном систему власти. Консензус око тачне дефиниције ових система и њихове јасне међусобне границе у науци не постоји, а теоријску обраду и некакву класификацију „без напомена и остатка“ немогуће је извршити. У том смислу је свакако у литератури предмет највеће дебате био полупредседнички систем власти, који се различито дефинише, по неким ауторима изједначава са системом рационализованог парламентаризма или назива „мешовитим“, а по другима пак посматра као засебна група система власти.

„Американци су приликом стварања Устава САД из 1787. године претекли Французе“ у усвајању Монтескјеовог концепта поделе власти – сматра се да га је овај Устав најдоследније применио, створивши тако „председнички систем власти“, у коме ипак не може бити речи о „чистој“ подели власти, јер је тако нешто „просто немогуће“.⁸⁵ Иако је често бивао узор за уставе других држава, у својој изворној форми је овај модел успео да заживи и опстане готово два и по века само у САД, док су се сви покушаји његовог „правног трансплантовања“ широм света доводили до изобличења и по правилу транзиције у президенцијализам.⁸⁶ Сматра се да су САД пример „круте поделе власти“, по систему да

⁸² Да ли уставно судство припада судској власти, или представља засебну грану власти сложено је питање које се различито може тумачити зависно од конкретне уставноправне поретке. Док је његово место у неким земљама већ самим словом устава и његовом систематиком неспорно у оквиру судства, у другима пак (па и у Србији) постоје основи за различита тумачења. Више о овоме: Саво Манојловић, *Правна природа и положај уставног судства у систему поделе власти*, *Правни живот*, 12/2013. 687 – 700. Што се заштитника грађана (омбудсмана) тиче, осим контроле државне управе он у неким државама има могућност и мешања у судске поступке у којима је дошло до „непотребног одуговлачења и злоупотребе власти“, те уз свој имунитет, као и висок углед који ова институција у неким државама има, представља значајног, независног чиниоца државно-политичког живота, који се не може сасвим лако сврстати у неку од класичних грана власти. Више о овоме: Miroslav Đorđević, „Ombudsman“, *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe*, Belgrade 2013, 189 – 216.

⁸³ На пример: Mártha Dezső, 96; Klaus Schlaich, „Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, Heidelberg 1987, 579 – 580; У нашој литератури за српског председника Ратко Марковић каже: „Он је више модератор (посредник) у односима између активних власти у држави (законодавне, извршне и судске), него што је сам власт“. – Ратко Марковић, „Не дај се, не дај, демократију“, *Са уставне осматрачнице*, Београд 2017, 293.

⁸⁴ Павле Николић, *Уставно право*, Београд 1997, 299.

⁸⁵ Dragoljub Popović, 30.

⁸⁶ У литератури се као две врсте изобличења председничког система (која подразумевају пре свега нарушавање захтева за строгом поделом власти) наводе конзулски президенцијализам („ауторитарни фалсификат председничког система“), који је заступљен у Латинској Америци и Африци, као и тзв. парламентарни президенцијализам, у који неки аутори сврставају низ земаља полупредседничког система власти. – Ратко Марковић (2014), 188 – 189.

законодавна власт припада дводомном представничком телу, судска – судовима, а читава извршна власт председнику републике (по систему тзв. „хијерархијске егзекутиве“, на чијем врху је председник⁸⁷). Систем тзв. „кочница и равнотежа“ („*checks and balances*“) подразумева овлашћења носилаца једне власти према другој, што доводи до „делимичног мешања („*partial blend*“) грана власти у нади очувања општег баланса власти“, а један од инструмената овог система је и овлашћење суспензивног вета председника.⁸⁸

Треба истаћи да и овде, као и увек када је реч о класификацијама и квалификацијама неког система (које све трпе знатну слободу аутора јер није реч о чврсто фиксираним категоријама, већ оним које су врло подложне интерпретацији), у литератури има неслагања, па тако Ричард Њустед сматра да творци Устава из 1787. нису спровели идеју поделе власти, већ су само „поделили органе који деле власти“.⁸⁹ Иако смо мишљења да овакав закључак претеран, Њустеду се теоријски не може *a priori* замерити инстинтирање на релативизацији поделе власти у САД, јер он тиме систем само интерпретира из другачијег угла.⁹⁰ Његовом логиком довољно је погледати само овлашћење суспензивног вета (које Њустед у овом контексту експлицитно наводи) или пак помиловања, како би било јасно да председник залази и у домен законодавне и судске власти. Улагања политичког вета председника, па чак и само постојање ове могућности утиче на законодавну вољу парламента и представља чинилац законодавног поступка (позната је реченица председника Двајта Ајзенхауера „Ја сам део законодавног поступка“⁹¹). Када је реч о помиловању ситуација је слична – и ово овлашћење задире у домен других грана власти, по преовлађујућем броју аутора у домен судске⁹², а по нашем мишљењу – такође законодавне власти⁹³.

Са друге стране, на наведене примере би се у контексту оспоравања степена реализације концепта поделе власти може се, како смо прво навели, оправдано гледати и обратно. Систем „кочница и равнотежа“ (па тако и поменута овлашћења у оквиру њега) сам по себи суштински релативизује поделу власти, те је његово сагледавање као „изузетка од правила“ или појаве која обесмишљава правило представља ништа друго до две стране исте медаље. Јасно је, као што са правом указује Драгољуб Поповић, да је чиста подела власти немогућа, а по нашем мишљењу је исправно рећи да је у оквиру могућег амерички модел заиста отишао најдаље када је о подели власти реч, те да је такав систем успешно опстао готово два и по века. Владимир Микић наводи да „разлог очувања равнотеже између три гране власти почива у квалитету уставних одредаба, које одликују једноставност, језгровитост и погодност за дуговечну неизмењену употребу, али и поштовање који су носиоци уставних овлашћења својим поступањем исказивали према Уставу као наслеђу 'Очева оснивача'“.⁹⁴ Међутим „опстанак система“ не значи и његову „замрзнутост у

⁸⁷ David Fontana, The Second American Revolution in the Separation of Powers, *Texas Law Review*, (87)2009, 1420.

⁸⁸ Harold Bruff, The President and Congress: Separation of Powers in the United States of America, *Adelaide Law Review*, 2/2014, 207 – 208.

⁸⁹ Richard Neustadt, *Presidential Power – The Politics of Leadership*, New York – London 1961, 33.

⁹⁰ Овај Њустедов закључак би се заправо пре могао исвести када је реч о неким земљама парламентарног система власти. У Италији на пример, чији уставни систем притом предвиђа слабог председника републике, законодавну власт практично деле парламент и председник, јер ова потоњи има „нормативну власт која се огледа у могућности доношења декрета са законском снагом, као и подзаконских општих аката“ (при чему је додуше ограничен обавезом премапотписа). – Душан Гујаничић, Председник републике у италијанском уставном и политичком систему, *Политичка ревија*, 2/2014, 83 – 84.

⁹¹ Richard Neustadt, 33.

⁹² Нпр: Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Београд 2008, 79; Ратко Марковић, Моћ и немоћ председника Републике Србије, *Анали*, 3-4/2004, 329.

⁹³ Реч је о специфичном, *sui generis* појединачном правном акту нормативне природе, који по принципу који дефинишемо као *Nulla poena, non obstante lege* у конкретном случају дерогира читав правни систем за једно лице поводом одређеног дела, некада и уз могућност креирања посебне, нове санкције, под одређеним условима. – Мирослав Ђорђевић (2018в), 693 – 698.

⁹⁴ Владимир Микић, Критички осврт на пораст овлашћења америчке извршне власти, *Правни живот*, 12/2013, 745. Ричард Фелон указује да је у опстанку система поделе власти, услед недоречености текста и честе дилеме

времену“, напротив. Читав систем председничких овлашћења се развијао (па тако и овлашћење суспензивног вета), а током дугог периода важења устава САД посебно су на значају добила тзв. „неформална овлашћења“ председника, која немају непосредно упориште у Уставу, али су током времена постала уставни обичај.⁹⁵ Тој еволуцији је погодовао сам стил америчког Устава о коме говори Микић. Истиче се тако у литератури (мада не баш у афирмативном контексту) да се Устав САД има сматрати „некомплетним уговором“ (*The Constitution as an Incomplete Contract*), јер је он читав део о функционисању и међусобном односу државних власти уредио крајње рудиментарно, без детаља: „Док је регулатива неких овлашћења (попут суспензивног вета) јасна, многа друга овлашћења, међу којима су и нека фундаментална, остављена су сасвим двосмисленим (...) што је довело до нужде да се она изграђују у политичкој пракси.“⁹⁶ Ово је отворило простор „борби за присвајање власти“, али је она током америчке историје ипак остала зауздана у смислу да ни једна грана власти није превладавала, те је баланс остао очуван (мада по мишљењу цитираних аутора он истовремено изгледа драматично другачије од првобитне замисли „Очева оснивача“).⁹⁷

Упрошћено гледано, за разлику од председничког, парламентарни систем подразумева онај у коме су власти подељене, али међусобно сарађују и зависе једна од друге, те се подела власти у таквим системима сматра „гипком“.⁹⁸ Научно разликовање између разних варијанти парламентарног система, односно њихово диференцирање у односу на земље полупредседничког система јесте изузетно сложено питање, о коме у литератури постоји изражено несагласје и чија би дубља анализа представљала значајну, неоправдану дигресију у смислу предмета и циљева овог рада. Како се у литератури истиче, „општа правила парламентарног система није лако утврдити, пошто у политичкој пракси земаља које примењују овај облик организације власти постоје бројне варијанте и облици тог система“, те да „нису ретке ни тврдње да парламентарни систем не постоји, него да постоје парламентарне владе“.⁹⁹ Зато се овом приликом задржавамо само на једном прегледу, указујући на релативност оштрих категоризација.

Парламентарни систем је првобитно настао у Енглеској, да би касније у нешто модификованим варијантама био примењен и у земљама републиканског уређења. Истиче се дакле да је његова основна одлика „гипка подела власти“ која подразумева „1) гипку специјализацију власти – што укључује и постојање области у којима заједнички делују државни органи, носиоци различитих власти; и 2) средства узајамног притиска једне власти на другу“.¹⁰⁰ Најчешће се указује на одлике парламентарног система које подразумевају да је њему „егзекутива, тј. извршна власт бицефална“, да су њени „носиоци шеф државе (председник републике или монарх), и влада или министарски кабинет“, те да „шеф државе

„које одредбе треба читати дословно, а које флексибилно“, значајну улогу често играло неформално „раскусуривање“ између председника и Конгреса, без уплитања суда у утврђивање граница овлашћења. – Richard H. Fallon, *The Dynamic Constitution – An Introduction to American Constitutional Law*, Cambridge 2004, 173 – 174.

⁹⁵ Начин на који функционише извршна власт у САД измењен је делом и институционално – путем уставних амандмана који су се углавном тицали поступка избора председника. У литератури се истиче да је на систем поделе власти у овој земљи утицао XII уставни амандман из 1804. године, који је променио електорски поступак избора председника и подпредседника, те заједно са другим чиниоцима произвео значајне последице у политичком животу утичући на „политичку хетерогеност“ егзекутиве, јер је постало лакше обезбедити да председник и подпредседник „деле исте идеолошке погледе“. – David Fontana, 1409 – 1429. О околностима доношења овог амандмана види: Bruce Ackerman, *The Failure of the Founding Fathers*, Harvard 2005, 203 – 206.

⁹⁶ Terry Moe, William Howell, *Unilateral Action and Presidential Power: A Theory*, *Presidential Studies Quarterly*, 4/2004, 853.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Драган Стојановић (2006), 186.

⁹⁹ Ратко Марковић (2014), 190.

¹⁰⁰ *Ibid.*

представља постојани елемент егzekутиве, док влада због своје политичке одговорности према парламенту (представља – прим. М.Ђ.) њен нестабилни елемент.¹⁰¹

Крупна и неспорна разлика између председничког и сваког парламентарног система власти огледа се управо у чињеници да је читава егzekутива у оном првом политички неодговорна парламенту (државни секретари као својеврсни пандан министрима су у САД одговорни само председнику, који пак политички не одговара Конгресу), док у парламентарном систему то није случај, јер влада „произлази“ из воље парламента, коме је и политички одговорна. Што се положаја председника у парламентарном систему тиче, тј. да ли он представља једну од две главе извршне власти, јесте питање о коме такође не постоји усаглашени став. Фројденхајм констатује да је улога председника у парламентарном систему фундаментално различита од председничког и полупредседничког. Његова функција је преваходно репрезентативна, а у домену извршне власти он располаже одређеним овлашћењима (проглашавање закона, именовање, тј. постављење одређених функционера и дипломатских представника...), али су она по свом обиму толико мала да не завређују класификовање председника као дела извршне власти. По овом аутору су „његова овлашћења на пољима законодавства и судске власти (на пример суспензивни вето или помиловање) значајнија и односе превагу над извршним овлашћењима“, те се „може закључити да тако функција председника републике у демократско-парламентарном режиму не улази у трипартитну поделу грана власти“.¹⁰² Став овог израелског аутора дели и део доктрине у Немачкој, једној од земаља која се неспорно сматра земљом парламентарног система власти.¹⁰³ Шлајх тако пише да савезни председник није „слабији део двоструке егzekутиве“, јер по карактеру својих овлашћења и карактеру Основног закона он значајно излази из домена извршне власти, те за њега заправо нема места у класичној шеми поделе власти на три гране,¹⁰⁴ те му одриче и назив „шефа државе“, јер он „нема никаквог смисла у контексту Основног закона“¹⁰⁵.

У циљу јачања политичке стабилности створен је и велики број мешавина председничког и парламентарног система, који за основу узимају парламентарни, коме придодају одређене одлике председничког система. Из овог последњег се обично преузима непосредан избор председника републике, који тако није одговоран парламенту и који уз већи легитимитет своје функције најчешће добија и шира овлашћења.¹⁰⁶ Овакви системи се зато називају мешовитим, парламентарно-председничким или полупредседничким. Поред јаког легитимитета председника услед његовог непосредног избора, често се као „дистинктивна одлика ових система“ спомиње подељена, „двоглава“ (бицефална) егzekутива.¹⁰⁷ У литератури преовлађује став да је „архетип полупредседничког система“ Устав Француске из 1958. године¹⁰⁸, али има основа да се још немачки Вајмарски Устав из 1919. године квалификује као такав.¹⁰⁹ Однос председника са владом и парламентом у оваквим системима, као и степен његовог учешћа у извршној власти драматично се разликују од државе до државе.

¹⁰¹ Дарко Симовић, Владан Петров, 187.

¹⁰² Yehoshoua Freudenheim, *Die Staatsordnung Israels – ihre Vorgeschichte und ihre rechtlichen Grundlagen*, München – Berlin 1963, 149 – 150.

¹⁰³ У ову групу Немачку сврставају и аутори који овој класификацији прилазе врло рестриктивно, попут Ричарда Алберта. Овај аутор, примера ради Мађарску сврстава међу земље полупредседничког система, иако се она пак најчешће сматра државом парламентарног система. – Richard Albert, 222 и 225.

¹⁰⁴ Klaus Schlaich (1987в), 579 – 580.

¹⁰⁵ *Ibid*, 581 – 582. У Немачкој има и дијаметрално супротних ставова, више о томе у поглављу 6.2.

¹⁰⁶ Драган Стојановић (2006), 191.

¹⁰⁷ Richard Albert, 227.

¹⁰⁸ Дарко Симовић (2008), 61; Другачије види: Мирослав Живковић, *Модерни системи власти*, Београд 2006,

46.

¹⁰⁹ О овоме више у поглављу 6.2.

Коначно, од изузетног значаја за оцењивање стварне моћи председника државе у посебно у полупредседничким, али и парламентарним системима власти поред конкретних уставноправних решења има и низ ванправних чинилаца. Како Оливер Николић истиче, некада није лако „утврдити да ли претежан утицај имају они први или ови други (...), институција председника републике у њима није једнообразна, а разлике (у овом смислу – прим. М.Ђ.) могу да буду мање или веће“.¹¹⁰ Сви ови системи пак познају поделу власти и предвиђају механизме утицаја једне власти на другу, међу које, уз свега неколико земаља-изузетака, спада и председничко овлашћење суспензивног вета. Начин на који је он уређен, као и потентност овог овлашћења значајно се пак разликују.

Насупрот системима поделе власти, као што је напоменуто, данас је од демократских држава систем јединства власти успешно реализован само у Швајцарској. Он се у литератури различито означава као „скупштински“ или „директоријални“¹¹¹, а основна карактеристика му је монистичка извршна власт оличена у колективном телу – Савезном савету¹¹² (немачки: *Bundesrat*; француски: *Conseil fédéral*; италијански: *Consiglio federale*; реторомански: *Cussegl federal*), који обједињује институције владе и шефа државе. Савезни савет је подређен на више начина парламенту у Швајцарској, али му, формално гледано, није и политички одговоран, да би се сматрао само пуким извршним одбором парламента.¹¹³ Председавајући Савезног савета је уједно и председник државе, који притом нема због тог својства некаква додатна извршна овлашћења у односу на друге чланове Савезног савета, већ у овом смислу остаје само *primus inter pares*.¹¹⁴ Читавом Савезном савету као колективном шефу државе не припадају чак ни нека од „традиционалних“ овлашћења шефа државе, попут помиловања. Интересантно је да у овој држави не постоји ни класична промулгација закона (већ је по поједностављеној процедури врши сам парламент)¹¹⁵, те следствено не постоји ни овлашћење суспензивног вета, које је по својој природи потпуно у супротности са логиком оваквог система. Швајцарски систем успешно опстаје захваљујући низу специфичних историјских и културолошких посебности, а како овлашћење које је предмет ове дисертације, у овом моделу, као и у другим (недемократским) системима јединства власти не постоји, нећемо се њима овде више бавити.

3.2. Суспензивни вето и типологије председничких овлашћења

Када се говори о председничким овлашћењима природно се поставља и питање њихове класификације. Зависно од номотехничког приступа и квалитета конкретног уставног текста, већ се из њега самог у већој или мањој мери може видети одређена систематизација, што је важно за теоријскоправна разматрања, али и када је реч о

¹¹⁰ Оливер Николић, Председник републике у парламентарном режиму, *Правни живот*, 12/2012, 953.

¹¹¹ Ратко Марковић (2014), 205 – 206.

¹¹² Неретко се у нашој литератури овај орган означава као „Савезно веће“ или „швајцарска влада“, што по нашем мишљењу није можда најбоље решење, прво, јер термин „савет“ чини нам се боље одговара немачкој речи „*der Rat*“, док израз „швајцарска влада“ није најпрецизнији – Савезни савет поред владе обједињује и шефа државе – он је уједно и влада и колективни шеф државе.

¹¹³ Мирослав Ђорђевић, „Савезни савет у Швајцарској“, *Увод у право Швајцарске*, Београд 2018, 56.

¹¹⁴ Фројденхајм класификује, насупрот претежном становишту у доктрини, швајцарски уставни систем као „систем са подељеном извршном влашћу“, у коме је тежиште задатака председника Швајцарске, као председавајућег Савезним саветом „владање Конфедерацијом“. Са оваквим ставом се не бисмо могли сложити. Све извршне функције које припадају швајцарском председнику стоје му на располагању већ у својству члана Савезног савета, чији је он председавајући. Чином председавања му се не додају нове извршне функције. Чак и репрезентативна функција у овој земљи припада целом Савезном савету, па тако Швајцарску може представљати и неки други његов члан, а не само председник. Упореди: Yehoshoua Freudenheim, 149. и Мирослав Ђорђевић (2018а), 49 – 59.

¹¹⁵ Оливер Николић, *Законодавна процедура у Југославији са посебним освртом на швајцарско право*, Београд 1997, 163 – 164.

практичним питањима уставности. Лоша номотехника може сасвим онемогућити системско тумачење устава.

Доктринарно класификовање овлашћења председника и у једном конкретном уставноправном поретку носи са собом низ тешкоћа, па су тако приметне значајне разлике које у овом смислу разни аутори праве. Основни проблем јесте питање критеријума поделе, јер је једним критеријумом немогуће обухватити сав њихов квалитативни плурализам. Насилно сврставање одређених овлашћења у једну групу, како би се методолошки једноставно и „чисто“ овај проблем решио је контрапродуктивно и у потпуности обесмишљава читаву класификацију. Овај проблем је посебно изражен уколико се класификација покуша вршити за председничка овлашћења уопште, а не само у оквиру једног конкретног уставноправног поретка. По својој правној природи многа од њих су пуна анахроног наслеђа као продукт дуге еволуције од краљевских прерогатива у којима налазе своје порекло („спонтани развој“), а не само производ јасног и систематичног приступа. Ова појава није иманентна свим уставноправним институтима, али није са друге стране ни ретка у праву и друштвеним наукама уопште.

Упркос томе, аутори се труде да пронађу одређене правилности за које држе да су универзалне, те нуде различите класификације које свакако откривају њихову правну природу и олакшавају анализу појединих овлашћења, па тако и суспензивог вета. Од наших аутора једну такву „општу“ систематизацију нуди Вида Чок, чинећи поделу на 1) законодавна овлашћења, 2) право сазивања и распуштања представничког тела, 3) извршне функције, 4) представљање земље у међународним односима, 5) командовање оружаним снагама, као и 6) право помиловања и обустављања кривичног поступка, а сасвим изван ових овлашћења Чок наводи и посебну групу ванредних овлашћења председника републике.¹¹⁶ У оквиру прве наведене групе (законодавна овлашћења) подразумевају се „законодавна иницијатива, овлашћења у току поступка доношења закона (у која спада и суспензивни вето – прим. М.Ђ.), промулгација закона као и предузимање мера за извршавање закона“.¹¹⁷ Приметан је труд ауторке да обухвати највећи број овлашћења која се у различитим упоредноправним системима јављају (и тиме повећа „садржајност“ и квалитет своје систематизације), али је јасно су нека од њих ипак остала изван ове поделе, односно да је у једној подели примењено више критеријума, те је сама класификација делом учињена према правној природи овлашћења (законодавна, извршна..), а делом дескриптивно, тј. набрајањем.

Покушај систематизације председничких овлашћења у бившим социјалистичким државама Европе чини и Владан Кутлешић, при чему полази од два основа (садржине и самосталности овлашћења), указујући притом да само први приступ од два наведена основа није „продуктиван и најкориснији“.¹¹⁸ По садржини овај аутор чини разлику између: 1) међународних послова, 2) војних послова, 3) овлашћења у ванредним стањима и стањима државне нужде, 4) кадровских послова, 5) послова оличавања државе, и 6) формалних послова (међу које Кутлешић сврстава „расписивање избора и референдума, проглашавање закона и доношење других аката или обављање формалних радњи чија суштина је наступила ван воље доносиоца акта“, из чега се следствено може закључити да би суспензивни вето могао припадати вероватно овој, последњој групи).¹¹⁹ Иако оваквом садржинском (суштински такође дескриптивном класификацијом) аутор покрива значајно већи број овлашћења од Виде Чок, он примећује да је „више оправдано и важно разликовати послове које председници обављају самостално и оне које обављају са различитим степеном

¹¹⁶ Вида Чок, „Установа председника републике у савременим уставима“, *Зборник радова о страном и упоредном праву*, Београд 1965, 51 – 61.

¹¹⁷ *Ibid*, 52 – 54.

¹¹⁸ Владан Кутлешић, *Устави бивших социјалистичких држава Европе – Упоредноправна студија*, Београд 2004, 96.

¹¹⁹ *Ibid*.

условљености и учешћа других органа (...), као и послове-овлашћења којима се врши утицај на владу и парламент“, те их оваквом логиком дели на 1) самосталне послове, 2), условљене послове, као и 3) овлашћења према влади и парламенту.¹²⁰ Начелно се слажемо Кутлешићем да је јединствен приступ немоћан да пружи адекватан одговор, те да је важно направити разлику и између самосталних и несамосталних овлашћења, али нам остаје нејасно зашто је овај критеријум потом помућен додавањем посебне категорије „послова према влади и парламенту“, за које је јасно да су неки самостални, а неки не. Како је аутор користио методолошки приступ да анализу појединих овлашћења систематизује полазећи од ове друге поделе у коју би онда била „углављена“ прва, чини се да је такав приступ могао бити задовољен (те да би био методолошки оправданији) и без посебног издвајања ове треће категорије у другој подели.

Дарко Симовић и Владан Петров се у својој сложеној класификацији ограничавају на земље парламентарног система (рачунајући ту мноштво његових варијација), као и земље полупредседничког система (овлашћења у председничком систему ови аутори наводе посебно, њиховим набрајањем). Основна подела по њима јесте подела на редовна и ванредна председничка овлашћења, а под редовним се подразумевају: 1) овлашћења типичне егzekутиве (која се даље деле на овлашћења ефективне и неоперативне егzekутиве), 2) овлашћења законодавног утицаја, 3) овлашћења утицаја на егзистенцију законодавних власти, 4) овлашћења утицаја на политику земље, и 5) остала овлашћења.¹²¹ У оквиру наведених категорија сврстана су сва председничка овлашћења и то тако да овлашћење проглашења закона (сама промулгација, без права суспензивног вета) спада у „овлашћења неоперативне егzekутиве“, док суспензивни вето потпада под „овлашћења законодавног утицаја“. Овакво раздвајање промулгације од суспензивног вета чини нам се, после обављеног истраживања за потребе ове дисертације, тешко одрживим, јер се суспензивни вето, како смо већ истакли, и своди на условно одрицање промулгације (одрицање које не мора, али може и опстати). Уколико би се пошло од тога да се прва категорија односи само на промулгацију у системима који уопште не познају суспензивни вето председника републике (попут Хрватске, Словеније, Исланда или Израела) таква систематизација би била у складу са нашим виђењем суштине акта промулгације и вета (јер је промулгација без права било каквог вета заиста ништа друго до пука извршна и по нашем мишљењу сувишна и чак теоријски врло упитна функција), али се онда може пак поставити питање зашто ради свега неколико оваквих случајева који у упоредном праву постоје издвајати читаву засебну категорију? Стога се чини да су аутори ипак мислили на акт промулгације *per se*, неvezано од (не)постојања овлашћења суспензивног вета, раздвојивши тиме два овлашћења која пак по нашем схватању стоје у нераскидивој вези. Такође, критеријум за одређивање категорија може бити упитан, јер се може поставити на пример питање шта значи „утицај на политику земље“, тј. зашто се рецимо представљање државе у земљи и иностранству не сматра као утицај или чак вођење политике земље (аутори ово овлашћење категоришу као овлашћење неоперативне егzekутиве).

Из неколико примера из националних типологија (оних које претендују да класификују овлашћења само у конкретној држави) земаља у којима председник има веома различиту улогу, такође је приметан различит угао посматрања и одабира критеријума приликом класификација разних аутора. У француској литератури Жан Жикел и Жан-Ерик Жикел овлашћења француског председника систематизују на она која стоје у односу са : 1) владом, 2) парламентом, 3) Уставним саветом, 4) нацијом и 5) посебна овлашћења (*les pouvoirs particuliers*).¹²² У Мађарској Марта Деже чини прво начелну поделу на несамостална председничка овлашћења („она у којима председник нема готово никакву дискрециону власт

¹²⁰ *Ibid*, 96 – 102.

¹²¹ Дарко Симовић, Владан Петров, 249.

¹²² Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014, 580 – 587.

и која су условљена препорукама владе или других органа или захтевају премапотпис“) и самостална („она која имају тежину и могућност доношења одлуке“), а онда ову потоњу групу дели на „политичке одлуке велике важности“ и „административне акте мање важности“.¹²³ Валтер Берка систематизује овлашћења аустријског председника делећи их на она која подразумевају: 1) садејство (учешће) у вођењу државе (*Mitwirkung an der Staatsführung*), 2) овлашћења председника као шефа државе, 3) војна овлашћења 4) овлашћења у ванредном стању.¹²⁴ Коначно, овлашћења српског председника Ратко Марковић дели на три групе: 1) представљање Републике Србије, 2) послове својствене стабилној, неоперативној егzekутиви у парламентарном систему, и 3) овлашћења у нередовним стањима у земљи (ванредно стање и ратно стање).¹²⁵ Јасно је да до овако различитих класификација не долази само услед другачијег уставноправног нормирања функције председника у конкретном систему, већ и због различитих (неретко неконзистентно примењених) критеријума приликом прављења систематизације и другачијег схватања правне природе појединих овлашћења.

Разлике у систематизацијама првог, општег („глобалног“) приступа које су, како се и из приложених примера види, толике да *готово сваки аутор овом проблему приступа другачије*, јесу пак по нашем мишљењу и последица чињенице да се покушава дати одговор на суштински немогуће питање. Наиме, тежња ка класификацији која би методолошки била беспрекорно доведена до краја, уз то јединствена, а притом не и „сувише општа“, чини се узалудном попут борбе са ветрењачама (што сматрамо да није нужно случај када се ради о националним типологијама). Као и када је реч о *дефинисању* једног броја председничких овлашћења (међу која како смо видели спада и суспензивни вето), њихову *класификацију* на наведени начин онемогућава како плурализам појавних облика широм света, тако и њихова различита правна природа у разним уставноправним системима, значајним делом узрокована и историјскоправним разлозима. Стога смо мишљења да се председничка овлашћења ваљано могу дефинисати и класификовати само у оквиру једног, конкретног државног поретка, јер би општа класификација морала остати површна. Уколико бисмо пак покушали да учинимо напор дефинисања једног *општег оквира*, сматрамо да би таква подела морала полазити од бар три различита критеријума:

1) да ли је овлашћење самостално или не,

2) да ли је реч о праву или дужности председника,

3) какво је конкретно овлашћење по својој садржини (у оквиру чега бисмо начелно направили поделу на егzekутивну, легислативну, као и трећу – *sui generis* групу овлашћења, у коју спадају сва она специфична, историјским околностима произведена овлашћења чије би сврставање у прве две категорије било насилно).

Сортирање конкретних овлашћења у наведене категорије не може бити учињено тако да важи за читав свет, већ се *мора вршити за сваки појединачни правни поредак засебно*. Примера ради, како упоредно право показује, овлашћење суспензивног вета које је предмет ове дисертације ће у највећем броју уставноправних система бити самостално, али постоји и значајан број оних у којима је то несамостално овлашћење председника. Такође, најчешће је реч о дискреционом праву, али изузетно и о дужности, тј. обавези председника републике. Коначно, у зависности од начина на који је нормиран, суспензивни вето може бити овлашћење веома значајног утицаја у законодавном поступку (чак до те мере да председник изузетно постаје *de facto* ко-законописац), а у ову групу услед своје правне природе он спада

¹²³ Mártha Dezső, 105.

¹²⁴ Walter Berka, *Lehrbuch Verfassungsrecht – Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium*, Wien-New York 2008, 182.

¹²⁵ Ратко Марковић (2014), 326.

и када га предвиђен у свом најмање потентном облику, тј. када га председник врши искључиво у оквиру своје „функције гаранта уставности“. За потребе овог рада, детаљну класификацију смо зато сачинили само за Републику Србију, у делу који је њој посвећен (поглавље 7).

Начелно посматрано, *критеријум самосталности овлашћења* подразумева дакле да ли председник конкретно овлашћење може вршити сам, или му је неопходна иницијатива, односно сагласност (садејство) неког другог органа. Примера ради, у Републици Србији председник самостално одлучује о томе да ли ће уложити суспензивни вето на неки изгласани предлог закона, а он може са друге стране, уколико му влада достави за то образложени предлог, распустити парламент.¹²⁶ У овом другом случају је он дакле условљен предлогом другог органа – владе, те је и даље реч о његовом дискреционом праву, за чије вршење мора пак бити претходно испуњен наведени услов.

Када је суспензивни вето у питању, у највећем броју случајева је реч о самосталном овлашћењу, али упоредно право познаје и један број изузетака од овог правила.¹²⁷ Самосталност овлашћења је значајно доведена у питање и предвиђањем премапотписа за ово овлашћење, јер без сагласности надлежног министра или председника владе (зависно од конкретног решења), председничка одлука није валидна. У једном броју упоредноправних система је од обавезе премапотписа самим уставним текстом суспензивни вето изузет (Пољска, Мађарска), или се његово добијање у пракси просто „подразумева“ (Италија), или пак постоји механизам како председник може *de facto* осигурати неопходну сагласност (Француска).¹²⁸ Такође, неке земље предвиђају решење по коме председник одлуку о коришћењу суспензивног вета доноси сам, али тек после обавезних консултација са неким другим органом. Он дакле не мора послушати савет тог тела, али без макар формално обављених консултација своје овлашћење не може користити. У Ирској се тако председник мора посаветовати са Државним саветом (*Council of State* – тело чија првенствена улога и јесте саветовање председника приликом вршења дискреционих власти)¹²⁹, уколико жели да уложи вето из разлога сумње у уставност (политички вето у овој земљи није дозвољен). Слично Ирској, председник Сингапура се мора консултовати са Председничким саветом, њихово мишљење се председнику доставља под ознаком тајности, он га не мора послушати, али саме консултације мора обавити.¹³⁰ Најчешће је дакле реч о самосталном овлашћењу, али бројност и сложеност изузетака онемогућавају закључак да је то апсолутна карактеристика председничког овлашћења суспензивног вета *per se*.

Други критеријум поделе, на *права и обавезе*, делује као да се подразумева, али се у литератури заправо ретко среће. Иако је за језик права уопште уобичајено да се говори о „правима и обавезама“, па и да се у уставном праву расправља рецимо да ли је и када

¹²⁶ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006., чл. 109 ст. 1 и чл. 113 ст. 1.

¹²⁷ И када је реч о самосталном овлашћењу у пракси је пак уобичајено да председнику посебно приликом тешког посла анализе уставности неког предлога у томе помажу његови (правни) саветници. Они су у потпуности подређени председнику и осим пружања фактичке помоћи, формално гледано не играју никакву улогу у овом поступку. Њих председник може замењивати по својој вољи, а у тражењу одговора на питања која му се поводом конкретног предлога поставе, може му поред њих помоћи и најшири круг лица. Српска пракса примера ради бележи случајеве обраћања председника Уставног суда председнику Републике у циљу пружања помоћи, тј. расветљавања конкретног случаја (председнику је тада указано на неуставност), обраћања политичара и других јавних личности председнику са захтевима улагања вета услед сумње у целисходност, али и уставност, као и позивање председника, приликом образлагања уложеног вета, на ставове одређених личности, организација и удружења. Председник је потпуно слободан у тражењу помоћи приликом доношења одлуке, али саму одлуку коначно доноси самостално.

¹²⁸ О свим овим упоредноправним случајевима, као и премапотпису у контексту института суспензивног вета више речи ће бити у поглављима 4 и 6.

¹²⁹ Устав Републике Ирске, чл. 26.

¹³⁰ Elliot Bulmer, 21.

бирачко право само „право“, а када „обавеза“, у контексту овлашћења председника републике говори се најчешће само о „надлежностима“ и „овлашћењима“ без чињења јасне дистинкције између његових права (шта сме да ради ако то жели) и обавеза- дужности, које мора чинити уколико се за то испуне одређени услови, тј. претпоставке. Термин „овлашћење“ указује да „је некоме дата власт“ да нешто чини, али не одговара на питање да ли он то мора, или само може чинити. Међу ретким ауторима који на ову разлику начелно указују је Мартин Нетесхајм који каже да „надлежност подразумева могућност (слободу) – она може, али не мора бити праћена обавезом“ (у оригиналу: *Kompetenz bedeutet Freiheit: sie kann, muß aber nicht mit Pflichten bewehrt sein*).¹³¹ Разлог за овакво (за наше појмове можда помало незграпно) језичко формулисање онога што је Нетесхајм желео да каже јесте, по нашем мишљењу, нешто другачије схватање самог термина *das Recht*, који ми преводимо као „право“, али чије је значење на немачком језику за нијансу другачије у односу на српски, јер указује више на субјективно право појединца, него на право саме функције (тј. његовог носиоца), те је овај термин вероватно стога намерно избегнут.¹³² Овај аутор пак свакако указује на то да одређена овлашћења прати слобода, док код других то није случај („права и обавезе“), а дистинкција између њих јесте од значаја када су институти суспензивног вета и промулгације у питању.

Наиме, у највећем броју случајева одлука о томе да ли ће на неки изгласани предлог закона уложити суспензивни вето јесте дискреционо право председника републике (он га може употребити ако жели), али постоје и оне земље у којима то није случај. Примера ради, регулатива овог института у Немачкој и Аустрији је специфична те подложна тумачењима од којих већина сматра да је реч о обавези, а не праву председника (јер је у наведеним земљама у контексту института суспензивног вета реч о питањима заштите од кршења формалне и „грубих кршења“ материјалне уставности). Са сасвим другачијим резонем у Словачкој је пак по Уставу из 1992. године, па све до уставних амандмана 1999. године председник имао обавезу да уложи суспензивни вето на неки предлог закона уколико то од њега захтева Влада.¹³³ Овај други пример подразумева политички вето. Суспензивни вето је тако *најчешће право, а изузетно обавеза* председника републике, зависно од конкретног уставноправног система.

Када је реч о промулгацији, такође није свеједно да ли се она карактерише као право или обавеза. Мишљења смо да се једино у системима који уопште не познају суспензивни вето може говорити искључиво о обавези доношења акта о промулгацији, док постојање било каквог, па и квалитетом и обимом најслабијег суспензивног вета релативизује њену обавезност. У таквим државама, које чине огромну већину, обавеза промулгације у „првом року“ који је председнику дат, тј. у року после првог изгласавања предлога закона у парламенту, не постоји, јер он може уложити суспензивни вето и на тај начин промулгацију (условно) одбити. Коначна обавеза промулгације ће постојати уколико се за то испуне уставом прописани услови (поновно изгласавање у парламенту или одлука уставног суда). До тога међутим не мора доћи, јер вето може бити и успешан. Зато је тешко (осим у поменутих системима који не предвиђају постојање института суспензивног вета) категорички дефинисати промулгацију као обавезу председника, те је следствено сврставати

¹³¹ Martin Nettesheim, „Die Aufgaben des Bundespräsidenten“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III*, Heidelberg 2005, 1093. Ову дистинкцију, додуше не начелно, већ на конкретном примеру наводи и Ратко Марковић када нпр. објашњава да је „право председника Републике (Србије – прим. М.Ђ.) да распусти Народну скупштину у једном случају право, а у друга два обавеза“. Језички недостатак („право... је у једном случају право.“) је очит, али је јасно да Марковић чини дистинкцију између две врсте овлашћења председника Републике у овом смислу. – Види: Ратко Марковић (2014), 329.

¹³² Из овог разлога је сам назив за суспензивни вето у делу намачке литературе споран – више о овоме у поглављу 6.

¹³³ Philipp Köker, *Veto et peto: Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, (докторска дисертација на *University College London*), London 2015, 156.

међу „формална“ или „овлашћења неоперативне егzekутиве“. Мишљења смо да је најисправније рећи да је *промулгација некада право, а некада обавеза* председника републике, подразумевајући притом не само разлике у упоредноправним решењима, већ и тренутак у поступку доношења закона у једном конкретном систему.¹³⁴

Постоји још критеријума по којима би се председничка овлашћења могла класификовати, али би систематизација и по њима (услед изразите несразмере овлашћења која би у такве „групе“ спадала) била нецелисходна. Ипак треба само поменути да председничка овлашћења могу бити *изворна*, уколико су председнику дата самим уставним текстом као примарном носиоцу и *неизворна (пренесена)*, у случају да је примарни титулар конкретног овлашћења неко други, а да се оно додељује председнику само у случају испуњења одређених уставном предвиђених околности. Пример неизворног председничког овлашћења би могло бити проглашење ванредног стања у Србији, које је у редовним околностима у рукама парламента, а само уколико он није у могућности да се састане оно прелази на председника Републике (који га врши заједно са председником парламента и председником владе, што га стога чини несамосталним, неизворним овлашћењем).¹³⁵ Суспензивни вето је, по нашим сазнањима, увек изворно овлашћење председника републике.

Коначно, могло би се говорити о *искључивим (ексклузивним) овлашћењима* председника и онима која то нису, под чиме се подразумева да ли конкретно овлашћење може вршити само председник, или оно истовремено припада и неком другом органу (нпр. право предлагања закона може припадати низу органа па и председнику, док право давања одликовања по правилу припада само председнику републике). Када је о овлашћењу суспензивног вета реч, оно је најчешће искључиво овлашћење председника државе, од чега, пак такође постоје изузеци (као и у готово сваком аспекту у вези са овим институтом), пре свега у државама федералног уређења (па тако у нпр. САД или Индији суспензивни вето, подразумева се у оквиру своје државе, имају и гувернери), али и у Кипарској републици, која није федерација, а у којој (макар формално) ово право припада председнику и потпредседнику државе.¹³⁶

Такође, уколико се прихвати став који заступамо да суспензивни вето председника услед сумње у неуставност јесте и онај после чијег улагања ветирани предлог закона иде пред уставни суд (у литератури, како ћемо видети на примерима неких земаља, означаван као „уставни вето“), може се поставити питање да ли је у овом случају реч о ексклузивном овлашћењу председника, уколико захтев за покретање поступка претходне контроле уставности могу да покрену и други органи? Примера ради, у Француској овај захтев може поднети широк круг лица: председник Републике, али и премијер, председник Националне скупштине, председник Сената, односно 60 посланика Националне скупштине или 60 сенатора.¹³⁷ Ако се пође од става у теорији¹³⁸ да у неким државама бикамералног парламентаризма право другог дома да захтева поновно гласање у првом дому (повећаном већином у Немачкој, Јапану, Француској, Русији, Словенији или Аустрији, односно истом већином, али по протоку одређеног времена у Великој Британији) јесте вид суспензивног вета, онда би се и у овој ситуацији аналогно могло тврдити да је и овде реч о суспензивном вету.

Међутим, чини нам се исправнијом аргументација по којој то ипак није случај. Схватање инструмента решавања сукоба домова као једног вида суспензивног вета усредсређено је на механизам, тј. поступак његове реализације, а не на његову правну

¹³⁴ О „првом“ и „другом“ року за промулгацију закона и њеној обавезности више у поглављу 4.2.

¹³⁵ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006., чл. 200 ст. 5.

¹³⁶ Више о томе у поглављу 6.

¹³⁷ Устав Француске, чл. 61 ст. 2.

¹³⁸ Ратко Марковић (2014), 297.

суштину. Пре свега, када се ради о сукобу домова парламента, реч је о неслагању око доношења одлуке у оквиру *једног* (сложеног) органа. Како смо у уводу истакли карактеристика суспензивног вета је да он условно зауставља доношење одлуке *једног* органа од стране *другог* органа (из истог разлога, како смо видели, концепт апсолутног вета по својој природи не може се изједначити са нпр. захтевом за једногласношћу, који егзистира у *оквиру једног органа*). Стога покретање поступка за претходну оцену уставности од стране посланика или сенатора, те председника Националне скупштине или Сената не бисмо могли третирати као вид „уставног“ суспензивног вета, јер је оспорени изгласани предлог закона акт у чијем доношењу учествују управо наведени органи и лица. Дакле, било да је реч о неслагању у оквиру парламента у виду сукоба домова после кога је тражено ново гласање, или да се ради у сумњи у уставност коју у односу на оспорени акт исказује део парламента, у оба ова случаја је коначно реч о немогућности постизања одлуке у оквиру *једног органа*, што по нашем схватању (упркос сличностима) ипак не одговара институту суспензивног вета, као механизму контроле једног органа у односу на други.¹³⁹ Ако се сада вратимо примеру Француске у којој је, како смо видели, и премијер надлежан да покрене поступак претходне контроле уставности, у том случају смо мишљења да не би било неосновано на бази овакве конструкције тврдити да ту јесте реч о једном виду суспензивног вета, јер тада један орган – влада, контролише акт другог органа – парламента.

По питању искључивости, односно ексклузивности суспензивног вета као овлашћења председника републике могли бисмо тако закључити да је упоредноправно гледано у највећем броју случајева, али не и увек, реч о овлашћењу којим у уставноправном систему располаже само председник републике, као једини титулар.

3.3. Суспензивни вето, промулгација закона и законодавна власт

Може се коначно када је реч о системима поделе власти (а природно и у контексту типологија председничких овлашћења) поставити питање какав је институт суспензивног вета председника републике по својој функцији, тј. која је његова позиција и смисао у оквиру концепта поделе власти? Другим речима, да ли председник чињеницом да располаже овлашћењима суспензивног вета и чина промулгације закона представља, како је то председник Ајзенхауер рекао „део законодавног поступка“, и ако да – на који начин?

Становишта аутора су и по овом питању неретко дијаметрално супротна. У нашој науци тако на пример Павле Јовановић наводи да је „право председника Републике да стави одложни вето на законе који су изгласани у Народној скупштини *облик учешћа председника Републике у вршењу законодавне власти* (подвукао М.Ђ.) и пример међусобног прожимања различитих грана власти.“¹⁴⁰ Има и другачијих ставова па тако Владан Кутлешић види суспензивни вето као „један од инструмената *утицаја* (подвукао М.Ђ.) извршне власти на законодавну власт“, који представља „институт упозорења и сугестије“, док се „крајња одлука о закону увек оставља органу који редовно врши законодавну власт – парламенту“.¹⁴¹ Следствено се дакле, резомом овог аутора, може закључити да није реч о вршењу законодавне власти, већ само о средству утицаја на законодавну власт. Мијат Шуковић одлази корак даље и пише: „Суспензивно вето председника Црне Горе може изгледати као мијешање његово у законодавну функцију Скупштине. Оно, међутим, ни у чему не ограничава Скупштину као законодавни орган и њено уставно право да једино она доноси

¹³⁹ Овакво схватање је такође више у складу са пореклом института суспензивног вета.

¹⁴⁰ Павле Јовановић, „Уставно-правни положај председника Србије у компаративној перспективи“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2007, 130.

¹⁴¹ Владан Кутлешић (1992), 511. и 515.

законе.¹⁴² Коначно, по Владану Петрову, „суспензивни вето је специфично овлашћење председника републике које није ни извршно ни законодавно, већ се односи на функцију заштите устава коју непосредно изабрани шеф државе по правилу врши. Другим речима, то је овлашћење које председнику припада *не као носиоцу извршне нити законодавне функције, већ као носиоцу функције заштите устава и уставности* (подвукао М.Ђ.).“¹⁴³

Дакле суштинско питање у контексту поделе власти и карактеризације института суспензивног вета јесте да ли је он средство *утицаја* на законодавну власт, инструмент *учешћа* у законодавној власти, тј. функцији, или нешто сасвим треће. Уколико у старту узмемо у обзир дихотомну природу суспензивног вета, који може бити „политички“ и „уставни“, одговор на ово питање је унеколико лакши. Суспензивни вето председника републике уложен из разлога сумње у уставност изгласаног предлога закона, који по слову устава подразумева поступак оцене уставности пред уставним судом (Француска, Мађарска, Пољска...) несумњиво одговара квалификацији да је реч о овлашћењу председника као „носиоца функције заштите устава и уставности“, како то наводи Петров. Овакав суспензивни вето на овом месту нам пак није више од интереса, јер он одласком пред уставни суд излази изван питања међусобног односа власти у складу са традиционалном троеобом и не детерминише дакле директно однос два органа који представљају репрезент политичког мишљења суверена (парламента и председника републике).¹⁴⁴ Остаје нам онај суспензивни вето који је политички (уложен услед сумње у политичку целисходност), или пак онај који је изјављен из разлога сумње у уставност, али конкретни уставноправни систем и по његовом улагању предвиђа поновну процедуру пред парламентом. Питање се у овом случају своди на то, да ли је посреди реч о вршењу законодавне власти председника републике, или просто о систему утицаја, тј. елементу механизма „кочница и равнотежа“ у председничком, односно механизма „уравнотежења власти“ у парламентарним и полупредседничким системима? Прецизније речено, да ли суспензивни вето, као неспорно један од елемената наведених механизма постизања баланса између грана власти подразумева тиме само утицај или и учешће у законодавном поступку (што су два слична, али не и истоветна појма).

Тражење одговора на ово питање нас води ка анализи суштине акта промулгације у наведеном светлу. Да ли је Ајзенхауер био (начелно) у праву зависи умногome од начина на који је институт суспензивног вета у конкретној држави нормиран, али и од схватања промулгације, јер је суспензивни вето ништа друго до чин њеног условног одрицања. Она у сваком систему који предвиђа било какав па и најслабији суспензивни вето има, по нашем мишљењу, суштински различиту правну природу и смисао у односу на поменутих неколико држава које предвиђају прогласење закона од стране председника, али без могућности суспензивног вета. Чак и у Немачкој, земљи коју смо у овој дисертацији квалификовали као „дистинктивни модел (и обимом и снагом) најслабијег суспензивног вета председника републике“ аутори експлицитно или имплицитно наводе да је због чина промулгације председник део законодавног поступка.

Валтер Максимилијан Пол тако пише: „Доношење акта о промулгацији има вишеструку функцију. Пре свега, он означава завршетак интерног процеса доношења закона. Тиме је поступак законодавних тела формално доведен до краја. *Као резултат тога настаје један закон* (подвукао М.Ђ.). Такође се промулгацијом документује да закон садржи норме

¹⁴² Мијат Шуковић, *Уставно право – универзална уставна тематика и уставно право Црне Горе*, Подгорица 2009, 354.

¹⁴³ Владан Петров (2005), 68. Овај аутор под уставношћу у контексту наведеног одломка подразумева пак „уставност у ширем смислу“ о чему ће више речи бити у наредном поглављу.

¹⁴⁴ Питање евентуалног посредног утицаја председника на парламент предвиђањем могућност улагања „уставног вета“, тј. покретањем поступка претходне контроле уставности пред уставним судом остављамо сада по страни, али ће о њему више речи бити у поглављу 4.4.

на које пажњу треба да обрете сви грађани, те да се по њиховом објављивању и ступању на снагу на њих мора пазити. Са друге стране промулгација не осликава и жељу савезног председника да упражњава своју сопствену законодавну вољу¹⁴⁵. Пол дакле тврди да председник не врши *законодавну вољу*, али јасно сугерише да је он *део законодавног поступка* („промулгација...означава завршетак интерног процеса доношења закона“). Мартин Нетесхајм одлази и корак даље, те јасно каже: „Учешће (савезног председника – прим. М.Ђ.) у легислативном процесу не служи само нотарском фиксирању одлуке донете од стране другог органа, већ представља услед аспекта суспензивног вета конститутивни део настанка (закона – прим. М.Ђ.) у демократском законодавном поступку.“¹⁴⁶ Тврдња да акт промулгације представља конститутивни део настанка закона подразумева дакле да је закон тим моментом настао, што председника чини саставним делом законодавног поступка. Његова улога је у *оквиру* „интерног поступка“ доношења закона, она је последња и чини конститутивни чин, без кога закона нема.¹⁴⁷

Овакво схватање промулгације цитираних немачких аутора је по нашем мишљењу исправно, што ћемо покушати додатно да аргументујемо критиком једног сасвим супротног мишљења. Вида Чок тако о акту промулгације пише да њега „не би требало схватати као један од начина 'мешања' егзекутиве у делатност легислативе, нити као оруђе за спречавање да предлог закона, који је по прописаном поступку постао закон, буде и примењиван. На то указује чињеница да председник републике када је овлашћен да врши промулгацију закона, не сме да одбије извршење тог акта. Ипак, има устава који за случај да се промулгација не изврши у прописаном року преносе ово овлашћење на друге државне органе.“¹⁴⁸ У критици оваквог става прво бисмо се осврнули на чињеницу да се у појединим случајевима, како ауторка примећује, некада ово овлашћење преноси на други орган у случају да га председник благовремено не изврши (тзв. „ћутање председника“).¹⁴⁹ По нашем мишљењу ова околност пак уопште није релевантна када је реч о разматрању постојања евентуалне начелне обавезности промулгације о којој Чок говори. Уколико устав предвиђа да је председник нешто дужан, а он то не учини – устав је прекршен, а поменути механизам супсидијарног титулара председничког овлашћења служи, по нашем мишљењу, само онемогућавању блокаде система у датим околностима, што не дира у чињеницу да је председник прекршио устав.

Са друге стране чини нам се да се до закључка о начелној обавезности промулгације („...не сме да одбије извршење тог акта...“) овде долази услед тога што се превиђа да до чина промулгације може доћи у две временски одвојене ситуације у поступку доношења закона: 1) у тзв. „првом“ року (после првог, иницијалног изгласавања предлога закона) и 2) у „другом“ року – после неуспешног суспензивног вета. У првом случају се, по нашем мишљењу, не може говорити о „обавези промулгације“, већ о „обавези *доношења одлуке* о промулгацији или улагању суспензивног вета“, док се о обавези промулгације може говорити само у другом року (од чега пак упоредно право, како ћемо видети, такође познаје изузетке). Суштина суспензивног вета (и разлог зашто се акт промулгације не може изоловано

¹⁴⁵ Walther Maximilian Pohl, *Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen*, Hamburg 2001, 73.

¹⁴⁶ Martin Nettesheim, „Amt und Stellung des Bundespräsidenten in der grundgesetzlichen Demokratie“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III*, Heidelberg 2005, 1055.

¹⁴⁷ Другачије сматра Ратко Марковић, који акт промулгације види као декларативни чин. – Ратко Марковић (2004), 331.

¹⁴⁸ Вида Чок, 54.

¹⁴⁹ Овакво решење није често, али се понекад јавља. Присутно је у позитивном праву Србије (о чему ће детаљно бити речи), Бразилу (чл. 66 ст. 7 Устава Бразила), Литванији (чл. 71 устава Литваније), Украјини (чл. 94 Устава Украјине), а предвиђао га је нпр. и Устав IV Француске Републике (уколико председник у року од десет дана од достављања, односно пет за законе који се доносе по хитном поступку не прогласи изгласани предлог закона, то је уместо њега чинио председник парламента) – Михаил Анатольевич Крутоголов, *Государственный строй современной Франции*, Москва 1958, 166.

посматрати) јесте да он представља право (изузетно и обавезу) председника да *условно одрекне акт промулгације*, док се о коначној судбини спорног акта не изјасни неки други орган. Кутлешић у том духу пише да промулгација „представља потврду да вето није био или није био успешно коришћен“¹⁵⁰. Уколико се пође од таквог становишта, промулгација не само да не мора бити обавеза – до ње под одређеним околностима неће (услед успешног политичког вета) или чак не сме (или не би смело) да дође (када је констатована неуставност).

Ова чињеница доводи следствено у питање и став да се овде ради о „предлогу закона који је постао закон, па иде на промулгацију“, јер промулгација може да изостане, па односни акт никада неће постати закон (о чему је било нешто речи у уводу ове дисертације). Он се не може сматрати законом док није извршено његово проглашење (закон је правнообавезујући, док је непроглашени изгласани предлог закона „мртав“ акт – или услед чињенице да није добио уставом предвиђену већину приликом поновног гласања у парламенту, или због његове констатоване неуставности од стране уставног суда, зависно опет од конкретне државе и регулативе). Акт саме промулгације се не може зато раздвајати од овлашћења суспензивног вета, јер са њим стоји у нераскидивој, органској вези и представља *завршетак поступка* доношења закона, који разуме се превасходно припада представничком телу. Стога негирање да председник вршењем промулгације у ситуацији када располаже правом суспензивног вета не представља део законодавног поступка, по нашем мишљењу просто не стоји. Дакле, може се рећи да је промулгација обавезна, али (у највећем вроју земаља, готово увек) не *per se*, већ *само када се стекну одређени услови*: да је политички суспензивни вето „пропао“ и(ли) да је уставни суд констатовао да оспорени акт јесте уставан.

Изузетак од овог правила су, подразумева се, државе у којима председник врши промулгацију, а нема право суспензивног вета (попут Хрватске, Словеније, Израела или Исланда). Сама идеја промулгације је у овим случајевима бесмислена, а по нашем мишљењу и теоријски неоправдана, јер оваквим решењем устав принуђава председника републике да прогласи и онај закон за који сматра да је неуставан, који мора свесно својим потписом укључити у правни поредак. У овом случају је акт о проглашењу „потпуно сувишан акт који представља реликт института санкције или вета, али без своје суштине“¹⁵¹. Из тог разлога би се, у оквиру типологије коју смо горе предложили, у овим земљама акт промулгације могао сврстати у трећу, *sui generis* групу овлашћења (по критеријуму њиховог садржаја), за разлику од највећег броја земаља у којима би проглашење, закона заједно са правом суспензивног вета, припадали групи легислативних овлашћења.

Коначно, поред теоријске дистинкције између тога да ли председник вршењем промулгације, односно располагањем правом суспензивног вета врши утицај на законодавни поступак или представља његов саставни део, треба овоме посебно придодати и питање да ли он учествује и у *законодавној вољи*, тј. да ли му ова овлашћења омогућавају и обликовање саме законодавне воље. Мишљења смо дакле да је сваки председник који располаже било каквим правом суспензивног вета не само елемент утицаја, већ и учешћа у законодавном поступку, док је питање његовог суделовања у законодавној вољи сложено и не може се посматрати *grosso modo*, већ само пажљивом анализом сваког конкретног уставноправног система понаособ. У државама које познају само уставни вето, о томе свакако не може бити говора, док се о постојању значајног утицаја на законодавну вољу, чак и директног учешћа у њој може оправдано говорити када су у питању земље са изузетно јаким политичким ветом, или уколико је (додуше сасвим изузетно) предвиђено постојање тзв. председничких амандмана у поновном поступку (чиме председник практично постаје ко-законописац).

¹⁵⁰ Владан Кутлешић (1992), 513.

¹⁵¹ *Ibid.*

Расчлањивањем елемената и аспеката суспензивног вета, те њиховом догматском анализом, као и анализом упоредноправних решења покушаћемо да на страницама које следе између осталог додатно објаснимо и аргуменујемо ове тврдње.

4. Правна природа суспензивног вета

Правна природа суспензивног вета је фундаментално дихотомна: он може бити средство за остваривање политичких циљева или средство за очување уставности. Неки правни системи га познају у оба вида, а неки само у овом другом. Уколико су у конкретној држави председнику на располагању оба суспензивна вета (било да је предвиђен јединствен поступак са два разлога улагања или да је пак реч о два сасвим различита поступка) по правилу у појединачном случају коришћење једног од њих искључује могућност потоње употребе оног другог. Таква логика је јасна: уколико је нешто неуставно уопште се не поставља питање његове политичке целисходности, а уколико је пак првобитно оцењено као политички нецелисходно, не може се потом оспоравати и његова уставност, јер је о том питању још првобитно требало водити рачуна (све друго је са једне стране теоријски неоправдано, а са друге – може водити злоупотребама).¹⁵² Заштита уставности је од примарног значаја и као таква начелно односи превагу у односу на друге разлоге.

Правна природа суспензивног вета се може посматрати *grosso modo*, као и анализом свих појединачних елемената овог овлашћења, који у међусобној интеракцији производе значајно различите ефекте у једном уставноправном систему. Уколико се крене начелно, може се рећи да суспензивни вето (у својој теоријској свеукупности) представља „инструмент реакције“, јер њиме његов титулар не иницира неку промену, већ је напротив – зауставља, чувајући тако *status quo*. Ова одлика омогућава председнику републике да штити устав, одржава баланс и поделу власти, те да спречи доношење како некавалитетних законских предлога, тако и оних који пре служе интересима појединаца, него општем добру.¹⁵³ Са једне стране, председник се због тога може сматрати „негативним законодавцем“, јер постоји могућност да његов вето буде успешан, а оспорени изгласани предлог закона – заустављен. Са друге стране, вршењем овог овлашћења председник може бити и чинилац „креативног“ утицаја на законодавца, јер се, како се у литератури истиче, у поновљеној расправи у парламенту (уколико је она предвиђена) враћени законски предлог може поправити или унапредити.¹⁵⁴ По нашем мишљењу се пак може отићи и даље, те тврдити да уопште не мора уставноправним решењем у неком систему бити предвиђена поновљена расправа да би се председник у одређеном случају улагања вета могао сматрати „креативним“ фактором. Наиме, и у случају да законски предлог коначно пропадне услед уложеног суспензивног вета, аргументи из образложења вета настављају да живе у политичком дијалогу, те врше утицај на предлагача (који је у највећем броју случајева влада) да наведене аргументе уважи приликом састављања новог предлога закона. Овакве случајеве бележи и српска пракса деведесетих година прошлог века.

¹⁵² Оправдани изузетак од овог правила постоји понекад у системима који предвиђају могућност уношења измена у поновном поступку пред парламентом, када се дозвољава и накнадни вето (јер то више није исти текст као онај који се првобитно нашао пред председником), као и када је реч о улагању накнадног уставног вета (после политичког) из разлога сумње у формалну уставност, јер су приликом поновне процедуре грубо прекршена правила поступка. Ови изузеци не нарушавају пак логички идеју о дихотомној природи суспензивног вета, јер предмет поновног улагања вета (друге врсте) суштински није истоветан првобитном.

¹⁵³ Elliot Bulmer, 4.

¹⁵⁴ Дарко Симовић, Владан Петров, 250.

То нас доводи до следећег атрибута суспензивног вета – чињенице да се може рећи он не мора бити само реактивни, већ и „проактивни“ инструмент.¹⁵⁵ Уколико је у конкретном систему он „јак“, вето председника представља и моћно средство у политичком дијалогу, а популаран и политички вешт председник може ово своје овлашћење користити као потентно средство за јачање своје лидерске позиције и пласирање жељене политике.¹⁵⁶ У том контексту се може рећи да суспензивни вето представља (уколико је адекватно нормиран) и начин очувања равнотеже власти не само пасивним, како је горе било речено, већ некада и својим активним деловањем. Коначно, „активна“ компонента овог института долази данас чини се све више до изражаја, јер се политички живот у 21. веку, услед развоја технологије, одиграва пред све буднијим оком јавности. Улагање вета из разлога сумње у целисходност одређеног нпр. политичко-економски осетљивог законског предлога може тако председнику донети значајне политичке поене. Употреба овог института је тако највећим својим делом усмерена на другу грану власти и посредно на политичке чиниоце, али у неким правним системима и једним значајним делом према широј јавности.

Поменули смо већ схватање које предлаже Владан Петров, а које полази од тога да се суспензивни вето везује управо за онај аспект председничке функције који овај орган детерминише као чувара устава.¹⁵⁷ Уколико је реч о суспензивном вету уложеном из разлога сумње у уставност изгласаног предлога закона, то је јасно, али се у случају сумње у његову целисходност одмах поставља питање како се она може подвести под концепт заштите уставности? Петров ово објашњава увођењем појма „шире уставности“, чиме политичку нецелисходност види као „неуставност у ширем смислу“, позивајући се на корене овог института и амерички појам *improper law*, који бисмо превели као нецелисходан или неадекватан закон.¹⁵⁸ Овом логиком би се могло рећи да су сви „лоши“ закони, који притом нису формално или материјално неуставни, али својим ступањем на снагу могу угрозити или озбиљно повредити јавни интерес – неуставни у једном ширем смислу, јер је управо заштита јавног интереса један од циљева устава. О уставности у „најширем политичком смислу“ Јован Ђорђевић пише да она подразумева „поштовање правила политичке игре према којима нико нема више власти и права него што та правила предвиђају“, те да је „друштво снабдевено средствима да спречи кршење тих правила ма од којег фактора политичког и уставног система да та повреда потиче“.¹⁵⁹ Неуставност у ширем смислу би тако по нашем разумевању подразумевала несагласност са духом устава и општим друштвено-политичким консензусом.

У контексту одређења правне природе института суспензивног вета, ипак мислимо да је њено дихотомно одређење (као политичког средства и средства заштите уставности) адекватније, јер институт објашњава конкретније, потпуно и „без остатка“. Овим другим приступом може доћи до низа проблема код разних граничних случајева, који не одговарају сасвим ни уставности у ужем, а ни оној у ширем смислу, на горе дефинисани начин. Такође појам „духа устава“, који је сам по себи тешко ухватљив, морао би бити јасно утврђен за сваки појединачни уставноправни систем како би се потом извучили општи закључци, што фактички представља немогућ задатак. Зато остајемо при ставу да је правну природу суспензивног вета из теоријских, али и практичних разлога најисправније третирати као дихотомну.

¹⁵⁵ Другачије сматра Аренд Лајпхарт, који чини поделу на „реактивна овлашћења“ и „проактивне моћи“, наглашавајући притом да се ово прво „нарочито односи на право председника на вето“. – Аренд Лајпхарт, *Модели демократије – облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, Београд-Подгорица 2003, 160.

¹⁵⁶ Elliot Bulmer, 4.

¹⁵⁷ Владан Петров (2005), 68.

¹⁵⁸ *Ibid*, 76.

¹⁵⁹ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1986, 343.

Суспензивни вето се може расчланити на низ детерминишућих елемената, почевши од предмета овог овлашћења, садржине и форме, услова и рокова за његово коришћење, предвиђене процедуре и дејства по његовом улагању итд.. Њихова различита регулатива и комбинација таквих, различито нормираних атрибута доводи до мноштва разноврсних појавних облика овог института у упоредном праву, те различите снаге и значаја овог института у конкретном уставноправном систему. Ради прегледности и систематичности излагања, поделили смо их у две основне групе. Прву групу сачињавају сви елементи овог овлашћења који су везани за његовог титулара, док другу групу чине они који до изражаја долазе после изјављеног суспензивног вета.

4.1. Атрибути суспензивног вета непосредно везани за председника републике

4.1.1. Предмет суспензивног вета

Предмет суспензивног вета су „по правилу сви закони“¹⁶⁰, под чиме се подразумевају закони у формалном смислу, па тако (осим уколико конкретни устав не предвиђа другачије) суспензивни вето може бити уложен и на нпр. закон о буџету. Када се у овом контексту говори о „законима“, реч је заправо о изгласаним предлозима закона, па је тако најпрецизније рећи да *начелно предмет суспензивног вета представљају сви изгласани предлози закона, у формалном смислу*. На овом месту бисмо зато пре свега коначно објаснили ову до сада неколико пута поменуту термилошку непрецизност (присутну у упоредном, али и у нашем праву, у уставним и законским, али и доктринарним текстовима), која је превасходно теоријског, али не и без практичног значаја, јер ствара забуну.

Формулација „председник може закон вратити скупштини на поновно одлучивање“, строго посматрано није дакле исправна, јер акт који председник враћа парламенту није закон, већ само изгласани предлог закона. Да би нешто било закон, мора бити компетиран целокупан законодавни поступак, који се не завршава активношћу парламента, већ има, у начелу, три основне фазе: 1) предлагање закона; 2) расправљање и усвајање законског предлога и 3) проглашење, објављивање и ступање закона на снагу.¹⁶¹ Слободан Јовановић пише: „Пошто се законодавни чиниоци сагласе да *нешто буде закон* (подвукао М.Ђ.), о томе се издаје једна исправа која треба да служи закону као крштено писмо. Издавање те исправе којом закон долази до спољашње егзистенције, назива се проглашење закона (промулгација).“¹⁶² Промулгација, као део треће фазе законодавног поступка, у републикама је по правилу у рукама председника државе и управо ту, улагањем суспензивног вета, лежи могућност спречавања да „нешто буде закон“. На немачком се за акт проглашења закона користи термин *die Ausfertigung*, који се преводи као „израда, отправак“¹⁶³ (у свакодневном говору и „завршетак“ нечега), а у литератури се, како смо видели, истиче да је један од његових задатака „потврда завршетка интерног законодавног поступка“, те да је „тима

¹⁶⁰ Владан Петров (2005), 70.

¹⁶¹ Владан Петров, *Парламентарно право*, Београд, 2010, 127. Ми смо овде прихватили овакву поделу, јер је она довољно општа, еластична и применљива на готово све ситуације које постоје у упоредном праву. Постоје међутим и друге систематике законодавног поступка у доктрини, па тако нпр. Ирена Пејић дефинише пет фаза поступка и то: 1) предлагање закона; 2) разматрање предлога закона у парламенту или парламентарним домовима (кроз модел једног, два или више „читања“); 3) разматрање предлога закона у одборима; 4) гласање о законском предлогу; 5) проглашење закона. – Ирена Пејић, 157. Но, без обзира на дефинисање законодавног поступка и његових фаза, свима је заједничко да било у редовном или хитном поступку, он није комплетан без елемента проглашења – промулгације.

¹⁶² Слободан Јовановић (2011), 258 – 259.

¹⁶³ Димитрије Павловић, *Правни речник немачко-српски*, Београд 2008, 66.

поступак законодавног тела формално доведен до краја“.¹⁶⁴ Независно од исхода уложеног вета, јасно је да у моменту када председник добија изгласани текст, ту није реч (још увек) о закону, већ само о *изгласаном предлогу закона*, који можда хоће, а можда никада неће ни постати закон. Без „потврде завршетка интерног законодавног поступка“ нема ни закона, он остаје мртво слово на папиру.

У сваком праву, а чини нам се можда посебно у уставном праву, начелно је важно да се терминологија пажљиво разматра и прецизно користи. Уставноправни текстови су по правилу сажети, а својим одредбама хијерархијски детерминишу читав правни систем, те је стога веома важно да се питањима терминологије, као и систематике посвети неопходна пажња, како би касније свако тумачење било олакшано. У уставном праву је ово можда и од посебног значаја и због тога што норме Устава непосредно примењују највиши државни функционери, који доносе одлуке изузетног значаја, а не морају бити притом стручњаци за уставно право, као ни правници уопште.

Оваква терминологија представља проблем и у доктрини, па тако, примера ради, када Ратко Марковић пише „...приликом поновног одлучивања о том закону Народна скупштина га може поново изгласати и он ће постати закон...“, то звучи еклатантно нелогично (иако је јасно да је овај аутор само следио језик Устава).¹⁶⁵ Чини се да проблем увиђа и Боса Ненадић, па у свом раду изгласани предлог закона назива „законом“ – са знацима навода¹⁶⁶, а у страниј литератури Елиот Булмер приликом дефинисања суспензивног вета, приликом помињања акта коме председник ускраћује сагласност, у загради додаје да је реч о предлогу „...*legislative bill (proposed law)*“¹⁶⁷. Постоје и уставни текстови који праве разлику између изгласаног предлога закона и закона у овом смислу, па тако нпр. Устав Чилеа у оригиналу каже да се председнику на промулгацију доставља *el proyecto* (пројекат – предлог), а не *la ley* (закон).¹⁶⁸

Уколико се после ових терминолошких разматрања вратимо дефинисању предмета суспензивног вета, можемо закључити да је уставноправним речником најпрецизније рећи да предмет суспензивног вета председника републике тако чине, у упоредном, али и нашем праву, *изгласани предлози закона*, а да су акти на који је суспензивни вето уложен *ветирани предлози закона*.¹⁶⁹ У литератури се среће и краћи израз „ветирани закон“¹⁷⁰, који је по нашем мишљењу свакако погоднији од термина „закон“, али и он строго језички ипак није најпрецизнији, јер би заправо дословним тумачењем такав акт пре представљао изгласани предлог закона на који је био уложен суспензивни вето, али је потом поново изгласан у парламенту (или је његова уставност потврђена од стране уставног суда), те је постао - закон.

Ипак, превасходно услед уврежене уставноправне и доктринарне праксе, у овом раду, поред термина „изгласани предлог закона“ користимо као *terminus technicus* и израз „ветирани закон“ (који је језгровит и компромисно јасан) и понегде просто термин „закон“ за означавање предмета суспензивног вета председника републике (посебно у овом поглављу), јер је он (иако по нашем мишљењу погрешан) ипак као такав присутан у уставним

¹⁶⁴ Walther Maximilian Pohl, 73.

¹⁶⁵ Ратко Марковић (2014), 328.

¹⁶⁶ Боса Ненадић, „Особености контроле уставности закона у Републици Србији“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 49 (2007), 75.

¹⁶⁷ Elliot Bulmer, 3.

¹⁶⁸ Види: Устав Чилеа, чл 73. доступно на: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf ; (приступљено 25.2.2020.)

¹⁶⁹ Могло би се онда поставити питање, уколико је акт који из парламента излази „изгласани предлог закона“, ко онда у држави заправо доноси законе? Уобичајено је да се каже како „законе доноси парламент“. У складу са концептом елегантне конституције који заговарамо мишљења смо да је најисправније рећи да *законе доноси суверени народ преко својих изабраних представника*, при чему парламент у том процесу има централну, али не и искључиву улогу.

¹⁷⁰ Владан Петров (2005).

текстовима. Овај последњи термин такође користимо и када се реч „закон“ односи преваходно на саму материју коју он регулише (када је наведена у једном „општем“ контексту), а не конкретно на сам акт који долази пред председника републике.¹⁷¹

У упоредном праву (али и код нас), могу се тако пронаћи поједине групе (катеорије) закона који су изузети из „домета“ овлашћења суспензивног вета. Најчешће се ради о законима из појединих, уставом јасно дефинисаних области, затим законима који су донети по одређеној процедури, као и законима који важе само за одређени вертикални ниво власти (у сложеним државама). Примера ради: Устав Руске федерације од 1993. године тако помиње суспензивни вето као овлашћење председника само код федералних обичних, али не и код федералних уставних закона.¹⁷² Уставни закони не могу бити предмет суспензивног вета и у Тунису¹⁷³. Устав Турске одриче право суспензивног вета председнику када су у питању закони о буџету.¹⁷⁴ Устав Индије такође предвиђа да председник не може уложити вето на финансијске законе¹⁷⁵, а од уставних измена 1971. се мора сагласити и са уставним амандманима.¹⁷⁶ Потпуно супротно Индији и Турској, председник у Сингапуру може суспензивни вето изјавити на веома узак круг законских предлога, који пак укључује одређена питања буџета.¹⁷⁷ У Северној Македонији суспензивни вето не може бити уложен на законе који за своје усвајање траже квалификовану већину од 2/3 народних посланика¹⁷⁸, а слично решење познаје и Летонија у којој председник не може користити право вета „уколико *Saeima* (парламент) 2/3 већином утврди да је неки закон посебно хитан“¹⁷⁹.

У Републици Србији (а слично решење постоји и у нпр. Аргентини¹⁸⁰, Француској¹⁸¹ и др.) Закон о председнику предвиђа да председник не може уложити суспензивни вето на „закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења и закон који су грађани потврдили на референдуму“¹⁸². Резон оваквог сужавања предмета суспензивног вета јесте чињеница да су грађани (суверен) директно дали таквом законском предлогу свој легитимитет, па онда нема логике да се таквом акту политички може супротставити неко кога су управо изабрали са циљем да у њихово име и за њихов рачун врши одређени делокруг послова, рачунајући ту и проверу законских предлога. Међутим, иако је оваква логика начелно јасна када је у питању суспензивни вето из разлога сумње у целисходност законског предлога, нисмо сигурни да она опстаје и када је у питању уставност.¹⁸³ Али са друге стране, како и предлоге потенцијално неуставних закона по садашњем решењу у Србији чека судбина поновног изгласавања у парламенту, који такође није најкомпетентнија институција за оцену питања уставности, суштински се овим сужавањем права вета и у случајевима сумње у уставност ништа значајно не мења (Уставни суд ће свеједно по службеној дужности, предлогу или иницијативи морати да се огласи када закон ступи на снагу, ако је овај неуставан).

¹⁷¹ Тако на пример реченицу из литературе „предмет суспензивног вета не могу бити буџетски закони“ не парафразирамо као „предмет суспензивног вета не могу бити изгласани предлози закона који уређују буџет“, јер је то са једне стране непотребно (реч је о типу закона коме поступак стреми, не и о конкретном акту у некој фази настанка), а са друге стране и језички прегломазно.

¹⁷² Устав Руске федерације, чл. 107 и 108.

¹⁷³ Устав Туниса, чл. 81.

¹⁷⁴ Устав Републике Турске, чл. 89. ст. 2.

¹⁷⁵ Устав Индије, чл. 111.

¹⁷⁶ R.C. Bhardwaj, *Constitution Amendment in India*, New Delhi 1995, 42.

¹⁷⁷ Elliot Bulmer, 13.

¹⁷⁸ Устав Македоније, чл. 75.

¹⁷⁹ Устав Летоније, чл. 74.

¹⁸⁰ Устав Аргентине, чл. 40.

¹⁸¹ Више о овоме у одељку 6.3.1.

¹⁸² Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 19 ст. 2.

¹⁸³ Народ је неспорно суверен, али у највећем броју случајева недовољно стручан да оцени сложена питања уставности. У оваквим ситуацијама није незамисливо да партијски чиниоци спроводе кампању гласања за или против таквог предлога, не руководећи се нужно преваходно тежњом за очувањем уставности.

Са друге стране, осим сужавања права вета, постоје у упоредном праву и примери када се његова употреба може односити и на акте који нису закони. У САД је председнику дозвољено да суспензивни вето уложи и на резолуције, па је тако актуелни председник Доналд Трамп (*Donald Trump*) недавно уложио вето (по други пут) на покушај Конгреса да донесе резолуцију којом би се онемогућило финансирање изградње зида између ове земље и суседног Мексика.¹⁸⁴ У Либану и Португалији је могуће да председник суспензивни вето, поред закона, уложи и на уредбе владе.¹⁸⁵

Следеће питање које се поставља јесте да ли председник вето улаже на читав предлог закона, или има могућност да ветира само неке његове одредбе. У системима који предвиђају искључиво улагање вета на цео законски предлог, председник по правилу такође сумња у уставност и(ли) целисходност само појединих одредаба (што у образложењу и наводи), али је у поновној процедури судбина и свих осталих одредаба под знаком питања, јер парламент може поново изгласати или не само читав закон „у пакету“. Уколико постоји могућност тзв. парцијалног или селективног суспензивног вета¹⁸⁶ (енг. *line-item veto*), председник јасно означава њему спорне одредбе, док су остале „безбедне“, те зависно од решења конкретног уставноправног поретка или бивају проглашене, или могу бити проглашене после констатације да уклањањем спорних одредаба није дошло до нарушавања интегритета законског предлога.

Неки уставни недвосмислено прописују право председника да улаже парцијални суспензивни вето (нпр. Устав Француске из 1958. године¹⁸⁷, Устав Турске¹⁸⁸, Устав Аргентине¹⁸⁹, Устав Парагваја¹⁹⁰, Устав Бразила¹⁹¹ итд.), од којих неки само начелно предвиђају ову могућност, док други врло детаљно самим уставним текстом уређују сва питања до којих услед парцијалног вета долази (посебно Устав Парагваја). Већина устава пак о овоме не говори ништа, али самом изреком која по правилу гласи „враћа закон (тј. изгласани законски предлог)“ сугерише да он враћа целовит акт, те да парцијални вето није дозвољен, а само изузетно се он децидно забрањује.¹⁹² Сам институт парцијалног вета долази из САД, као уопште и институт суспензивног вета, где тзв. *line-item veto* пак данас, после одлуке Врховног суда¹⁹³ више није дозвољен када је у питању председник САД (док се на нивоу држава чланица ове федерације он и даље примењује од стране гувернера и то у преко 90% држава¹⁹⁴).

Кратак осврт на историју и разлоге увођења овог модалитета суспензивног вета у Америци помаже у схватању његове суштине. Наиме суспензивни вето председника САД је веома „јак“ – он у поновној процедури пред Конгресом захтева 2/3 већину. Председнику по правилу није тешко да обезбеди 1/3 + 1 у једном од два дома парламента, што је довољно за успешност вета.¹⁹⁵ Стога је јасно да парламент мора имати у виду ставове председника и бити флексибилан како би избегао председнички вето. Са друге стране, Конгрес је тај који

¹⁸⁴ Trump vetoes measure to end his emergency declaration on the border wall, Reuters, доступно на: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-congress-emergency/trump-vetoes-measure-to-end-his-emergency-declaration-on-border-wall-idUSKBN1WV06P> ; (приступљено 25.2.2020.)

¹⁸⁵ Устав Либана, чл. 56. ст. 2; Устав Португалије чл. 136 ст. 4.

¹⁸⁶ За овај вето Владан Кутлешић користи израз „појединачни вето“, који је по нашем мишљењу недовољно прецизан. – Владан Кутлешић (1992), 517.

¹⁸⁷ Устав Француске, чл. 61. ст. 3 и 4.

¹⁸⁸ Устав Турске, чл. 89. ст. 2.

¹⁸⁹ Устав Аргентине, чл. 83.

¹⁹⁰ Устав Парагваја, чл. 208.

¹⁹¹ Устав Бразила, чл. 84 ст. 1 тач. 5.

¹⁹² Устав Јужне Кореје, чл. 53 ст. 3.

¹⁹³ Врховни суд САД (*The Supreme Court of the United States*) је после прецедента *Marbury vs Madison* из 1803. године постао и уставни суд ове земље.

¹⁹⁴ Elliot Bulmer, 18.

¹⁹⁵ Harold Bruff, 208.

одобрава финансије председнику за спровођење његове политике, па је зато председник веома заинтересован за све финансијске резолуције и законе. Парламент је зато почео са праксом убацивања тзв. *riders* одредаба¹⁹⁶ (буквално: „одредбе јахачи“, више у духу српског језика: „прилепак-одредбе“) у финансијске законе, које по својој садржини немају никакве везе са остатком закона, већ треба да се као „слепи путник“ провуку заједно са законом, логиком да председник неће уложити вето на читав закон, ако му остале одредбе одговарају.¹⁹⁷ Како Роситер кратко закључује: „Вешто упакован *rider* онемогућава му вето.“¹⁹⁸ Смисао оваквог поступања је практично био да се председник превари, тј. доведе у ситуацију да нема избора, те да се сагласи и са оним одредбама са којима се иначе не би сагласио. Као одговор на то, председник је почео са праксом стављања суспензивног вета само на поједине одредбе у виду *line-item veto* (парцијалног вета). Оваква пракса се уз доктринарна неслагања о њеној дозвољености наставила наредних више од стопедесет година да би 1996. година била и формално легализована Законом о парцијалном суспензивном вету (*Line-Item Veto Act*). Овај закон је пак свега две године касније Врховни суд прогласио неуставним.¹⁹⁹ После ове одлуке Врховног суда (а као што је био случај и пре доношења Закона о парцијалном вету 1996. године, јер је ово питање било спорно) председници настављају да траже могућност да им се дозволи парцијални вето и труде се да изнађу „креативне“ начине како би некако заобишли чињеницу да је Врховни суд овакав вето председника прогласио неуставним.²⁰⁰

Парцијалним ветом су тако у САД у почетку по правилу биле циљане условно речено „преварне“ одредбе, које нису у складу са остатком закона, већ су у њега насилно убачене, а таква пракса се задржала и касније – све док је овај институт био дозвољен. Председник Бил Клинтон (*William Bill Clinton*) је током кратког важења Закона о парцијалном вету, потписујући један такав вето рекао да „интереси појединаца неће више моћи да играју стару игру убацивања (личном коришћу мотивисаних – прим. М.Ћ.) одредаба у обиман предлог закона, надајући се да нико неће приметити“²⁰¹. У својој суштини, овај институт је иманентан председничком систему, управо као реакција на овакве ситуације и појаве, које су пак полупредседничком и парламентарном систему власти стране. Парцијални вето је тако својеврсни трансплант из државе-донора, у којој није више дозвољен, у државе-примаоце којима суштински, како ћемо видети, не одговара.

Данас у већини устава нема децидног изјашњавања о парцијалном суспензивном вету, па се онда поставља питање, да ли је тако нешто дозвољено, ако устав о томе „ћути“? У нашој литератури има аутора који нагињу позитивном одговору. Кутлешић пише да је овде неопходно поћи од правила тумачења права „ко може више, може и мање – *argumentum a maiori ad minus*“, те „вето користити и за цео и за део закона, ово тим пре што се, сем код кратких закона или кад се ради о принципима закона, у пракси једино и може да ради о делу

¹⁹⁶ Постоји и друга врста *riders* одредаба под називом „отровне прилепак-одредбе“ (*poison pill riders*), којима је циљ управо супротан – да због једне такве одредбе читав законски предлог пропадне.

¹⁹⁷ Владан Петров (2005), 72.

¹⁹⁸ Clinton Rossiter, *The American Presidency*, New York 1956, 33.

¹⁹⁹ Одлука Врховног суда у случају *Clinton President of the United States et al. V. City of New York et al.* Види: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/524/417/#tab-opinion-1960375> ; (приступљено 25.8.2019.)

²⁰⁰ И садашњи председник САД Доналд Трамп апелује повремено „да му се да *line-item veto*“, те позива Конгрес да му ово дозволи како би се спречило „омнибус-законодавство“.

Види: <https://www.politico.com/story/2018/03/23/trump-line-item-veto-482192> ; (приступљено 25.8.2019.)

Председник Џорџ Буш млађи је 2006. године припремио и предлог закона који би председнику САД „вратио“ право парцијалног вета, безуспешно. Нацрт доступан на: https://web.archive.org/web/20060610203926/http://www.whitehouse.gov/omb/pubpress/2006/line_item_veto.pdf ; приступљено 25.8.2019.

²⁰¹ „*Old game of slipping a provision into a massive Bill in the hope that no one will notice*“. Ова изјава можда и најбоље дефинише шта заиста представљају одредбе. Говор Била Клинтона 1997. године приликом улагања два парцијална вета: <https://www.youtube.com/watch?v=p8UgYzBbF40> ; приступљено 25.8.2019.

неког закона²⁰². Петров се начелно слаже са оваквом аргументацијом, додајући да би било добро, ради избегавања било какве недоумице, изричито уставом предвидети примену парцијалног вета.²⁰³

Ми смо пак мишљења да уопште идеја парцијалног вета није добра, јер у одсуству опсежне регулативе поновног поступка грубо доводи у питање превасходно *интегритет законског предлога*, а следствено, у поновном поступку, може бити угрожен и сам његов *идентитет*. Потенцијално је посебно опасно, из угла концепта елегантне конституције који заступамо неприхватљиво, тумачење о његовој дозвољености, уколико сам устав ово питање ни на који начин не уређује. Логика „ко може више може и мање“ не може се, посебно у уставном праву универзално примењивати. То „више“ неретко претпоставља неки институт, акт, државни орган и сл. који мора задржати свој интегритет, а који је пак као такав недељив, те се без нарушавања целине не може неким овлашћењем парцијално захватити његова садржина. Неретко је посреди реч о овлашћењима по принципу „све или ништа“. Примера ради, уколико председник може да распусти парламент, он не може исто тако да распусти пола парламента логиком „ко може више може и мање“, тако нешто би било просто бесмислено, јер је парламент органска целина, по нашем мишљењу баш као и закон. Када се текст сасвим уобличи у виду законског предлога и буде изгласан, свако парцијално задирање у његову садржину би могло пореметити унутрашњу логику читавог текста. Свакако да одређене одредбе сваког закона имају у овом смислу већу или мању аутономију у односу на остатак текста, али се приликом разматрања уставног решења мора поћи од оне нејнеповољније замисливе ситуације, када председник парцијалним ветом „напада“ одређене норме, на које се на неки начин позивају или логички и системски надовезују неке друге одредбе, које нису обухваћене оваквим ветом.²⁰⁴ У случају да се парламенту, као политичком, а не стручном и правно посебно квалификованом телу из неког разлога жури са усвајањем тог предлога закона, због пак неких трећих одредаба у њему, прогласиће се коначно закон који ће пре или касније правити проблеме у пракси и изискивати потребу за својим изменама. Интересантан је у овом смислу Устав Кипра, који председнику дозвољава апсолутни вето на предлоге закона из одређених, виталних области и то тако да он може коначно зауставити читав предлог или изјавити апсолутни парцијални вето. Управо из разлога угрожености интегритета закона после овакве интервенције, „остатак“ законског предлога (који није покривен ветом председника) се враћа назад у парламент, како би се он изјаснио да ли уопште остаје при таквом „осакаћеном“ предлогу (или би пак отпочео изнова са законодавним поступком).²⁰⁵

Коначно, Кутлешић у одбрани парцијалног вета такође наводи како „логика може бити иста као и код оцењивања уставности закона, где Уставни суд може огласити неуставним и део закона и целину“²⁰⁶. Мишљења смо да оваква паралела између два политичка органа (председника републике и парламента) и уставног суда није оправдана. Док су прва два превасходно политички, а не стручни органи, уставни суд је највиши ауторитет за питања уставности у једној земљи, те нема сумње да он води брижљиво рачуна о интегритету закона приликом оцене уставности, док је то оправдано врло упитно када је реч о политичким органима (то им јесте један од задатака, али не и примарна сврха). Притом, парцијални вето не мора бити уложен из разлога сумње у уставност, већ и сумње у целисходност, што додатно компликује питање интегритета закона и остваривање његових замишљених циљева. Из свих наведених разлога, сматрамо да сваки устав у коме овакав

²⁰² Владан Кутлешић (1992), 517.

²⁰³ Владан Петров (2010), 183.

²⁰⁴ Један екстреман пример (хипотетичка ситуација) који илуструје ово би било рецимо парцијално захватање појединих норми из општег дела кривичног или грађанског законика, после чега би читави делови тих законика били неприменљиви или извитоперени.

²⁰⁵ Устав Кипарске републике, чл. 50.

²⁰⁶ Владан Кутлешић (1992), 517.

суспензивни вето није изричито предвиђен и уређен самим уставним текстом, није ни дозвољен, те да у оваквим системима предмет суспензивног вета може бити само цео законски предлог, а не и један његов део.

Неки уставни пак, како је већ поменуто, недвосмислено предвиђају могућност улагања парцијалног вета, као што је то случај, између осталих, са Уставом Турске. Председник Турске има тако право да, са образложењем, врати цео или само један део достављеног предлога закона парламенту, указујући на своје неслагање са целином или само неким деловима дотичног текста. Сам Устав пак предвиђа (ради очувања *идентитета* законског предлога) да ће председник морати да поново усвојени предлог закона прогласи, осим у случају да су у њега унети амандмани, када му на располагању стоји ново право вета (јер то више и није исти законски предлог на који је суспензивни вето првобитно уложен).²⁰⁷ Устав Аргентине предвиђа да „они делови предлога који нису одбијени (од стране председника – прим М.Ђ.) могу бити проглашени уколико задржавају нормативну аутономију и уколико није измењен дух предлога који је усвојио Конгрес“.²⁰⁸

Слична ситуација оној на Кипру, где је ради очувања интегритета изгласаног законског предлога (коме су апсолутно ветиране само поједине одредбе) парламенту дата могућност да се изјасни о „остатку“ законског предлога, постоји и у Пољској. У овој земљи пак није реч о парцијалном вету (који није дозвољен), већ о ситуацији када Уставни суд по изјављеном уставном вету констатује неуставност само појединих одредаба, затим констатује могућност опстанка „остатка“ (њихову уставност и довољну кохерентност), после чега се председнику оставља избор – или да такав предлог врати у парламент или да га потпише заједно са председником парламента. Иако до ове ситуације није дошло услед парцијалног вета, исход је исти – угроженост интегритета законског предлога – проблем за чије решавање ова земља самим Уставом предвиђа механизам.²⁰⁹ Предност у односу на кипарско решење (иако није дакле реч о истој, већ само сличној ситуацији) је свакако што овде оцену могућности егзистенције таквог предлога прво оцењује струка (Уставни суд), па тек онда политичари.

4.1.2. Разлози за улагање суспензивног вета

Постоје две основне групе разлога из којих председници могу уложити суспензивни вето: разлози сумње у уставност предлога закона (уставни суспензивни вето) и разлози сумње у његову целисходности (политички суспензивни вето). Што се тиче разлога неуставности у литератури се истиче како је то традиционална функција суспензивног вета – заштита од закона који су или очито неуставни или нису донети у складу са процедуром коју предвиђа устав, јер је по својој улози председник чувар устава, те се на овај начин спроводи контрола уставности од стране извршне власти, или политичка (*executive review*), наспрам уставносудске контроле уставности (*judicial review*).²¹⁰ За ову потоњу иначе важи да је „више у интересу грађана“, док је политичка контрола уставности „више у интересу јавних власти“.²¹¹ У односу на суспензивни вето из разлога целисходности, вето услед сумње на уставност је историјски гледано старији, али овај први својом логиком више одговара претечама суспензивног вета из монархије (попут неких других уставноправних института који су такође произашли из краљевских прерогатива – и овај је претрпео метаморфозе своје природе током времена).

²⁰⁷ Устав Турске, чл. 89. ст. 2. О питањима *идентитета* предлога закона биће више речи нешто ниже, у поглављу 4.2.

²⁰⁸ Устав Аргентине, чл. 80.

²⁰⁹ Више о овоме у поглављу 6.3.

²¹⁰ Elliot Bulmer, 9.

²¹¹ Ратко Марковић (2014), 541.

Као и када је реч о другим аспектима овог института, упоредно право познаје различите регулативе и у овом домену, па је тако неким председницима дозвољено да ово право користе само када сумњају у уставност, док други суспензивни вето могу користити у пуном капацитету. Овај други случај се нормира најчешће нечелном, отвореном изреком „може вратити“ или „одбити проглашење“ изгласаног законског предлога, а ређе децидним навођењем разлога сумње у уставност или целисходност у самом тексту устава, као што је то нпр. случај у Бразилу.²¹² Не постоји пак обрнути пример, да председник може изјавити вето само из разлога целисходности, јер би, између осталог, такво решење било неоствариво – председник би увек могао неки предлог закона који оцењује као неуставан декларисати нецелисходним. Обрнута ситуација је пак замислива и представља један од видова злоупотребе овог овлашћења, али је она уједно и лакше проверљива, јер, иако често комплексна, питања уставности се ипак на крају дају разрешити (што се не може рећи и када је реч о утврђивању целисходности).

Постоје системи код којих председник има право политичког суспензивног вета, као и оног из разлога сумње у уставност, али се процедура по улагању ова два вета разликује, па тако политички ветирани изгласани предлог закона иде у парламент на поновно гласање, док онај други у поступку претходне контроле уставности испитује уставни суд (Мађарска Француска, Пољска итд.). Хипотетички гледано, уколико би желео, председник би у овим системима могао да вето неуставности заодене у политички уколико би из било ког разлога сматрао да пред парламентом има веће шансе за успешност свог вета у односу на поступак пред уставним судом. Оваква ситуација је теоријски замислива, практично ипак мало вероватна²¹³, али уједно и без некаквих нежељених последица уколико коначно доведе до пропадања неуставног законског предлога.

Када су разлози неуставности у питању, прави се разлика између разлога формалне и материјалне уставности. *Формална уставност* подразумева да је један акт донет у складу са свим неопходним уставним процесним претпоставкама, рачунајући ту надлежност за доношење односног акта, спровођење поступка у складу са уставом и законом те поштовање неопходне форме акта, на начин на који се то захтева уставом и законом. *Материјална уставност* подразумева садржинску сагласност неког акта са свим одредбама устава, осим оних које се односе на питања формалне уставности – надлежност, поступак и форму.²¹⁴ У већини земаља председници имају право суспензивног вета када су обе врсте неуставности у питању, али постоје пак и оне код којих је ово овлашћење дозвољено само у случају формалне неуставности док је за материјалну то спорно или органичено. У Немачкој је нпр. председнику тако дозвољено да суспензивни вето изјави само услед „очитог нарушавања материјалне уставности“, што би у пракси подразумевало само неки кардинално науставан акт, који би примера ради лишио једну групу људи људских права или сл.²¹⁵

Summa summarum разлози због којих председник републике може уложити вето зависе од регулативе конкретне државе и по правилу обухватају разлоге сумње у формалну уставност законског предлога, када он не испуњава процесне и формалне уставне захтеве, затим разлоге сумње у материјалну уставност, када законски предлог садржински колидира са уставним решењима и разлоге сумње у целисходност, што означавамо и као политички

²¹² „Уколико председник сматра да је цео или део предлога закона неуставан или у супротности са јавним интересом...“ – Устав Бразила, чл. 66 ст. 1.

²¹³ То би морала бити ситуација некакве нестабилне већине у парламенту, вероватно мањинске владе, те на неки начин компромитованог уставног суда у чију би савесност председник поводом конкретног случаја сумњао, а да он притом има „јак“ суспензивни вето на располагању, који захтева бар натполовичну већину приликом поновног гласања у парламенту.

²¹⁴ Walther Maximilian Pohl, 14 – 17. и Hendrik Kornbichler *et all*, *Verfassungsrecht – schnell erfaßt*, Berlin-Heidelberg 2001, 74.

²¹⁵ Christoph Gröpl, *Staatsrecht I*, München 2012, 331.

суспензивни вето, у случају да председник сумња у квалитет и исправност решења предлога закона, који притом није *stricto sensu* неуставан.

4.1.3. Рок за улагање суспензивног вета

Рок који је председнику републике остављен да одлучи о томе да ли ће своје право суспензивног вета уложити или не веома је важан из два различита угла. Са једне стране током трајања тог времена, изгласани законски предлог не само да не производи дејства (жељена од стране парламента који га је и изгласао), већ је и његова судбина неизвесна. Са становишта концепта народне суверености, неоправдано је да овај рок буде превише дуг, јер је народ преко својих изабраних представника изразио своју вољу, те свако њено стопирање, макар и на одређено време мора бити из оправданог разлога и разумног трајања (посебно ако је реч о предлогу закона донетом по хитном поступку, чија природа захтева што скорије ступање на снагу). Тај оправдани разлог се састоји из интереса очувања уставности, која такође представља интерес суверена, као и због старања о томе да је парламент путем односног предлога закона адекватно изразио народну вољу. Ово последње се односи на све оне системе у којима је предвиђено и постојање политичког вета председника републике. Не треба губити из вида да непосредно изабрани председник републике представља, као и парламент, орган изузетно високог легитимитета.

Други аспект је везан за самог председника републике. Њему је овим овлашћењем поверен изузетно тежак задатак оцене евентуалне неуставности законског предлога и, уколико је то конкретним системом дозвољено, његове целисходности. Рок зато не сме бити ни толико кратак да обесмишљава саму сврху овог института. Законски предлози могу бити веома различити и по својој сложености и по дужини самог текста. Сама припрема законског предлога одвија се по правилу месецима, а некада чак и годинама²¹⁶ путем разних комисија и одбора, после чега предлог закона бива темељно претресан и у парламенту. Подразумева се да рок који се председнику оставља не може наравно парирати времену које је потребно за припрему законског предлога, нити би тако нешто било потребно, али он мора уважити са једне стране околност да предлог може бити веома сложен, а са друге да је природа председничке функције таква да се не може просто очекивати да ће председник читаво своје радно време посветити само изгласаним предлозима закона. Овоме треба придодати и чињеницу да је у време живе активности парламента усвојених законских предлога неретко много, те да председник у склопу вршења својих дужности може и неко дуже време бити нпр. ван земље или сл.²¹⁷

Време које се председнику оставља ради вршења овог овлашћења мора бити такво да уважава и чињеницу да председник не мора уопште бити правник, те се не може уставним решењем прећутно рачунати на то да „он има правне саветнике који ће му помоћи“. Ни једно уставно решење не би смело да полази од неких претпостављених околности, већ да нормира односе, па тако и у овом случају однос председника и парламента, полазећи само од онога што је неспорно. Неприхватљиво је, по нашем мишљењу, стога претпостављати и да је нпр. председник као јавна личност већ неформално, на било који начин упознат са садржином предлога закона и пре него што му је овај достављен на потпис. Рок би требало да буде такав да омогући председнику не-правнику да без помоћи саветника, а у складу са свим другим обавезама које има, може бар да стигне да прочита и у разумној мери размотри све законске предлоге који се пред њега стављају. У супротном ово овлашћење губи смисао и у пракси се

²¹⁶ Примера ради, Комисија за израду Грађанског законика Републике Србије радила је скоро тринаест година.

²¹⁷ У литератури се истиче да је тако кратак рок у САД (10 дана) стварао проблеме управо у контексту путовања председника, нпр. председнику Вилсону када је 1919. године учествовао у стварању Версајског мировног споразума, као и председнику Рузвелту, коме је, сасвим изузетно, једном овај рок био продужен на 23 дана. - Edward Corwin, *The Constitution and What it Means Today*, New Jersey 1954, 22 – 23.

de facto претвара (у најбољем случају) у задужење председникових саветника, који пак тако од помоћника председника постају неко без кога се ово овлашћење уопште не може вршити.

У нашим научним радовима који се између осталог дотичу и питања адекватног рока овог овлашћења цитира се често мисао Владана Кутлешића који каже: „Полазећи од принципа да се сваки спор, а нарочито спор највиших државних органа, мора окончати у неком разумном временском року, уз овај институт се сем ретких изузетака предвиђа рок.“²¹⁸ Иако се слажемо да у одређењу рока суспензивног вета појам „разумног“ несумњиво игра главну улогу, не бисмо се могли сложити са резонем наведеног става. Наиме, правна природа суспензивног вета се по нашем мишљењу не може сматрати „спором“ у том смислу, те се не може руководити логиком која би важила за „сваки спор“. Спор је по својој природи ванредна околност, те је у крајњој линији у општем интересу да се он што пре разреши, како би се ствари вратиле у редовно стање. Суспензивни вето и време које је председнику по изгласавању закона остављено да размисли о његовом улагању нису ванредна околност, напротив. Њихова сврха и јесте уставно предвиђена контрола, још једно размишљање и потом давање додатног легитимитета сваком закону, потписом председника републике. Уколико дође до неслагања парламента и председника, те суспензивни вето буде уложен, тек би се онда, и то врло условно, могло говорити о некаквом „спору“ између ова два органа (мада и тада постоје суштинске разлике између ове ситуације и класичног „спора“ у праву²¹⁹). У контексту рока који је председнику остављен за суспензивни вето, тај „спор“ нема никаквог значаја, јер наступа моментом улагања вета, када рок више не тече. Хипотетички и врло условно би се овај аргумент „брзог разрешења“ пре могао употребити у контексту брзине процедуре у поступку после улагања суспензивног вета.

По питању дужине рока за коришћење овог овлашћења упоредно право показује значајне разлике. Рокови се крећу од свега 3 дана колико он износи у Црној Гори када су у питању закони по хитном поступку (иначе је 7 дана)²²⁰ па до чак 3 месеца по уставном решењу Финске.²²¹ Црна Гора у овом погледу заправо представља преседан, какав по нашим сазнањима не постоји нигде у свету. Наиме Устав Црне Горе прописује да је председник „дужан да прогласи закон у року од седам дана од дана усвајања закона, односно у року од три дана ако је закон усвојен по хитном поступку или да закон врати Скупштини на поновно одлучивање“²²², а пословник Скупштине Црне Горе предвиђа да „председник Скупштине одмах, а најкасније у року од три дана по доношењу, доставља закон Председнику Црне Горе ради проглашавања“²²³. Тако, дакле, у случају предлога закона који се усваја по хитном поступку, нема препрека да рока – нема, тј. може се догодити и нема уставноправних препрека да председник мора исти дан одлучити хоће ли закон потписати или не. У Ирској је пак предвиђени рок такође непримерено кратак, а само решење специфично. Ирски устав тако предвиђа рок од 5 до 7 дана²²⁴ од дана достављања изгласаног законског предлога, у

²¹⁸ Владан Кутлешић (1992), 518- 519.

²¹⁹ Такав „спор“ не би био некаква ванредна околност, већ уставом предвиђена могућност, која представља саставни део редовног уставноправног живота. За разлику од других грана права, код којих „спор“ по правилу са собом носи негативно (лоше је када дође до спора, добро када све тече без проблема и спорења), по нашем мишљењу то не важи и за институт суспензивног вета, чак и када он има и политичку компоненту. За разлику од правног живота, у политичком животу демократског друштва је одређена динамика, која подразумева и неслагања, неретко неопходна ради изналажења консензуса и најбољих решења високог легитимитета. Зато нам се и квалификација суспензивног вета као „средства борбе против законодавне власти“ чини претераном. – Види: Александар Ђорђевић, 719.

²²⁰ Рок од 7 дана је био предвиђен и у Србији до усвајања Устава из 2006. године.

²²¹ Овај рок у Финској, као и посебно дуги рокови у појединим земљама (годину дана у Еквадору) наводе пак на закључак да није посредни суспензивни вето, већ један други, сродан институт (али другачије правне природе), кога смо назвали „замрзавајући вето“ – више о томе у поглављу 6.4.

²²² Устав Црне Горе, „Службени лист ЦГ“ 1/2007 и 38/2013 – амандмани I-XVI, чл. 94.

²²³ Пословник Скупштине Црне Горе, „Службени лист ЦГ“ 59/2013, чл. 182.

²²⁴ Устав Ирске чл. 25 ст. 2

принципу не дозвољавајући председнику да га прогласи раније, осим по изричитом захтеву владе и уз сагласност горњег дома парламента - сената (ирски: *Seanad Éireann*). Такође, рок се изузетно разликује у зависности од типа законског предлога, па је тако на Кипру општи рок за улагање суспензивног вета 15 дана, а када је реч о закону о буџету он износи 30 дана²²⁵ (резон за овакво разликовање је вероватно било уверење о посебној политичкој важности и сложености буџетских питања, а оправданост таквог решења је по нашем мишљењу дискутабилна).

У циљу пружања једне опште слике, навешћемо неколико примера трајања рока за улагање суспензивног вета у упоредном праву, и то у врло различитим државама широм света: У Мађарској рок износи свега 5 дана²²⁶; у САД, Аргентини, Литванији и Летонији – 10 дана²²⁷; у Русији и Естонији – 14 дана²²⁸; у Француској, Бразилу, Чешкој, Кипру, Украјини и Бугарској – 15 дана²²⁹; Португалији, Албанији и Румунији – 20 дана²³⁰; Пољској – 21 дан²³¹; Италији, Грчкој, Чилеу, Мексику и Либану – 30 дана²³² итд.

У Србији постоје (као и у Црној Гори) два различита рока за улагање суспензивног вета: општи од 15 дана и рок за законе који се доносе по хитном поступку – 7 дана. Рок за законе по хитном поступку познају и, примера ради, Пољска (7 дана), Либан (5 дана), а био је присутан и у Мађарској (5 дана наспрам општег рока од 15)²³³, до доношења новог Устава (ова дистинкција је по важећем решењу изостављена и сада општи рок износи само 5 дана).

Постоје пак и државе у којима рок уопште није предвиђен, што у пракси може обесмислити овај институт и довести до политичких криза и проблема у пракси (као што је то случај на пример у Северној Македонији). Међутим, рок не постоји ни у Немачкој²³⁴, али су пак у овој земљи пак читав уставно-политички систем, па и институт суспензивног вета, као и позиција самог председника, односно ниво политичке културе другачији у односу на већину других земаља, па тако упркос одсуству рока ипак не долази до проблема у пракси.²³⁵ У обе наведене земље би некакво знатно одуговлачење свакако представљало озбиљно кршење Устава.

Бесконачно одлагање промулгације (пре улагања вета) је пак са друге стране уставно у Индији. Устав такође не предвиђа никакав рок, али како је у овој земљи председнику дат и апсолутни вето, у литератури се његово намерно одуговлачење не види као кршење устава, већ као уставом дато право.²³⁶ Јасно је пак да постоји разлика између судбине законског предлога на који је председник уложио апсолутни вето и оног о коме просто „ћути“ – први је трајно пропао, док други остаје у правном вакуму, „заробљен“ до коначне одлуке

²²⁵ Устав Кипра, чл. 50 – 52.

²²⁶ Устав Мађарске, чл. 6 ст 3.

²²⁷ У Уставу САД је такође наглашено „да се недеље не рачунају у рок“ (“*Sundays excepted*”) – Устав САД, чл. 1 секција 7 ст. 2; Устав Аргентине, чл. 80; Устав Литваније, чл. 71 ст. 1; Устав Летоније чл. 71.

²²⁸ Устав Русије, чл. 107 ст. 2; Устав Естоније, чл. 107 ст. 2.

²²⁹ Устав Француске, чл. 10; Устав Бразила, чл. 66 ст. 1; Устав Чешке, чл. 50; Устав Кипарске Републике чл. 52; Устав Украјине чл. 94 ст. 2; Устав Бугарске чл. 101 у складу са чл. 88 ст. 3.

²³⁰ Устав Португалије, чл. 136 ст. 4; Устав Албаније, чл. 84; Устав Румуније, чл. 77

²³¹ Устав Пољске, чл. 122.

²³² Устав Италије чл. 73; Устав Грчке, чл. 42 ст. 1; Устав Чилеа чл. 73; Устав Мексика, чл. 72 ст. 1 тач. 2; Устав Либана, чл. 56.

²³³ Philipp Köker, 156.

²³⁴ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Fristen im Gesetzgebungsverfahren, 6;

<https://www.bundestag.de/resource/blob/503064/ab5229bd14dd9dd486e7b9975a15aec4/WD-3-042-17-pdf-data.pdf> ; (приступљено 7.9.2019.)

²³⁵ Више о овоме види поглавље 6.2.

²³⁶ Durga Das Basu, *Introduction to the Constitution of India*, Nagpur 2011, 186. ; Постоји међу ауторима и ређе заступан став да овде треба аналогно применити норму која у истој ситуацији важи за гувернере, те да је уз помоћ таквог тумачења рок ипак одредив и да износи – шест месеци. – Narasimha Char, *The Constitution of India*, Calcutta 1956, 88 – 89.

председника.²³⁷ Овакво решење је ипак изузетно, као и могућност улагања апсолутног вета, о чему ће више речи бити касније.

Велики значај има и тренутак који је одређен за почетак рока за промулгацију законског предлога, односно улагање суспензивног вета. Уз неколико изузетака које смо навели, то по правилу може бити моменат усвајања предлога закона у парламенту (Италија, Француска, Грчка, Литванија, Летонија, Србија, Црна Гора) или моменат његовог достављања председнику републике (САД, Русија, Естонија, Ирска, Пољска, Чешка, Кипар, Либан). Ова разлика је природно од посебног значаја уколико је читав рок кратак, па се тако нпр. рок од 7 дана који је био предвиђен у Србији по Уставу из 1990. године, рачунао од момента усвајања предлога закона, а било је предвиђено да достављање овог предлога председнику може трајати и до 2 дана, чиме се рок за улагање суспензивног вета могао свести и на само 5 дана. Поменули смо већ да услед предвиђеног рока за достављање и краткоће рока за доношење одлуке о улагању суспензивног вета у Црној Гори може доћи до ситуације да председник истог дана мора донети одлуку, ако је реч о закону који се доноси по хитном поступку.

Сасвим изузетно, рок за суспензивни вето се не поклапа са роком за доношење одлуке о промулгацији закона. Такво решење постоји у Летонији, у којој председник може у року од десет дана по изгласавању законског предлога уложити суспензивни вето²³⁸, а промулгацију пак може извршити „не раније од десетог, али не и касније од двадесет и првог дана после изгласавања“ законског предлога.²³⁹ Како је у овој земљи десетим даном могућност коришћења средстава провере и заустављања изгласаног предлога закона отпала, рок од десет дана за промулгацију је бесмислен, јер до ње у тој фази свакако мора доћи. Овакво решење је по нашем мишљењу стога неоправдано и представља куриозитет. Делимично непоклапање рока за промулгацију („не раније од петог, не касније од седмог дана“) и рока за улагање уставног вета (седам дана од момента достављања) постоји и у Ирској.²⁴⁰

Код института суспензивног вета његов рок није сам по себи циљ и смисао овог института, иако се некада и тако доживљава. Бивши српски председник Милан Милутиновић је тако после петооктобарских промена 2000. године и у време кохабитације, упитан зашто не користи ово своје овлашћење када га на то наговарају партијске колеге, одговорио указивајући на одредбу тада важећег Устава из 1990. године, да председник може да одложи доношење једног закона само за седам дана. Тада је још рекао: „Ако (председник – прим. М.Ђ.) одбије да потпише неки закон јер се не слаже са неком његовом одредбом, или са законом у целини, то практично не значи ништа. После седам дана Скупштина ће поново то ставити на дневни ред и 'испоставити рачун' председнику. Друга је ствар када би председник Републике имао право да одложи доношење неког закона на шест месеци или годину дана. Онда би тај суспензивни вето имао неког значаја и смисла. (...) Одлагање на седам дана не значи ништа.“²⁴¹

У политичким околностима времена када је овај интервју дат, Устав је у поновљеној процедури у парламенту захтевао исту већину као и приликом првобитног гласања, а председник Милутиновић је био члан опозиционе политичке странке, услед чега су му шансе за успешност суспензивног вета биле заиста мале. Из наведеног текста се могло закључити и да је он своје овлашћење суспензивног вета видео као одлажуће у смислу *замрзавајућег*

²³⁷ Једну варијанту оваквог претварања наизглед суспензивног у *de facto* апсолутни вето предвиђао је и Сретењски устав Србије, о чему ће више речи бити у поглављу 7.

²³⁸ Устав Летоније, чл. 71.

²³⁹ Устав Летоније, чл. 69. У овој земљи постоји и „замрзавајући вето“, за који је рок пак исти као и за суспензивни (Устав Летоније, чл. 72.).

²⁴⁰ Устав Ирске, чл. 25 ст. 2 тач. 1. и чл. 26 ст. 1.

²⁴¹ Интервју председника Милана Милутиновића недељнику „Време“:
<https://www.vreme.com/cms/view.php?id=298431> ; приступљено 18.8.2019.

вета²⁴². Међутим у интервјуу који је био љубазан да нам да за потребе ове дисертације²⁴³, председник Милутиновић је, између осталог, појаснио да он ипак мисли како овај рок служи првенствено председнику Републике (а не замрзавању предлога закона ради „стишавања страсти“, како је то случај у неким земљама са замрзавајућим вето). Он је пак потврдио да су, по његовом мишљењу, рок од 7 дана, који је био предвиђен Уставом из 1990. године, као и рок предвиђен важећим Уставом од 15 дана прекинати, те да би овај рок требало да траје „бар месец дана“. Склони смо зато да закључимо да је председник Милутиновић на овај начин заправо указао на ситуацију до које долази уколико се покlope околности кохабитације и веома слабог суспензивног вета (какав је предвиђао Устав из 1990. године²⁴⁴) у рукама председника високог легитимитета. У таквој специфичној ситуацији ово овлашћење постаје импотентно и своди се заиста само на одлагање.

Смисао рока (и правна природа суспензивног вета уопште) пак није и не треба да буде „саботажа“ предлога закона и његово политички мотивисано „замрзавање“ на неки период, већ омогућавање председнику да размотри предлог закона и одлучи хоће ли се са њим сагласити, или неће. Дарко Симовић истиче да „у одређеним политичким ситуацијама може да постоји интерес појединих политичких субјеката да неки закон што пре ступи на снагу“, те да „на тај начин, максимално одлажући да испуни ову своју обавезу у таквим ситуацијама председник може значајно да утиче на политичке процесе у својој земљи“²⁴⁵. Примена оваквог резона председника, у систему где постоји примерен рок за доношење одлуке о евентуалном улагању суспензивног вета (који притом не испољава карактеристике „замрзавајућег вета“ као у Еквадору, Летонији или Финској²⁴⁶), представља по нашем мишљењу својеврсну злоупотребу и супротна је логици института суспензивног вета.

Коначно, приликом одређивања адекватног рока треба имати у виду не само уставноправно-теоријску концепцију овог института већ и оквира уставноправне регулативе конкретне државе. Иако упоредно право показује и другачију праксу, мишљења смо да у духу правне природе овог института није оправдано да исти рок буде предвиђен у земљама у којима се обим овлашћења суспензивног вета драстично разликује. Просто, он треба да фактички одговара „тежини“ задатка који се пред председника ставља, те да уважи и остале факторе попут других обавеза председника. Тако би било логично да у земљама са врло јаким председником, који притом има право вета и из разлога неуставности и политички вето, он има на располагању више или исто времена у односу на председника из парламентарног система власти, чија је улога више протоколарна него суштинска и чији се вето своди на формалну неуставност и случајеве само најгрубљег кршења материјалне уставности. Ова идеја присутна је на изванредан начин у једном сасвим изузетном решењу у Парагвају, у коме је предвиђен степенаст рок за улагање суспензивног вета, зависно од дужине (броја чланова) изгласаног законског предлога, па ће тако од износити свега 6 дана уколико предлог има до десет чланова, 12 дана уколико има до двадесет и 20 дана уколико има више.²⁴⁷ Овакво решење принципијелно ипак није прихватљиво, јер је јасно да се тако паушално, само на основу броја чланова, не може утврдити сложеност неког законског предлога. Значајно је пак да се оваквим системом јасно показује да рок „служи председнику“, коме треба да омогући разумно време за доношење одлуке, а не „сам себи“, ради саботаже законодавног поступка.

²⁴² Више о овоме у поглављу 6.4.

²⁴³ Текст интервјуа са председником Милутиновићем налази се на крају дисертације, под ознаком Прилог 2.

²⁴⁴ Више о овоме у поглављу 7.

²⁴⁵ Дарко Симовић (2008), 236.

²⁴⁶ Види поглавље 6.4.

²⁴⁷ Устав Парагваја, чл. 205.

4.1.4. Форма и садржај суспензивног вета

За разлику од неких других председничких овлашћења суспензивни вето по својој логици и уставноправним захтевима не изискује неку посебну форму да би био пуноважан. Правна суштина овог института јесте, по нашем мишљењу, заправо информација – о томе да председник неће потписати изгласани предлог закона и зашто. Стога је и сам акт такав да мора садржати те информације, док је његов конкретан изглед питање воље и стила самог председника. Једини неспоран захтев форме јесте писана форма, што са једне стране представља одраз потребе уредне, неспорне комуникације између председника и парламента (писани акт се заводи, нема спорења око његове садржине итд.), а са друге последицу једног далеко прозаичнијег узрока. У време када је овај институт настао писана форма је била једини начин изражавања који је неспоран и који је по својој природи такав да се у случају потребе касније лако може доказивати. Данас, у ери модерних технологија, чини нам се да не би колидирао са правном природом и смислом овог института суспензивни вето председника изражен нпр. преко видео записа или послат електронском поштом. Писана форма овог акта се тако можда може упоредити са формом *ad probationem* наспрам форме *ad solemnitatem*, те сваки вид преношења поруке (који би притом био несумњиво доказив) председнику парламента о томе да председник предлог закона неће потписати, уставноправно-теоријски посматрано не би био мањкав. Изјавом о улагању суспензивног вета председник се обраћа парламенту, што по правилу подразумева председника парламента. Он је тај који по правилу има главну реч приликом даљег поступања по уложеном вету (стављање ветираниог предлога закона поново на дневни ред, обавештавање посланика итд.) тако да је неопходно једино да несумњива, проверљива, конкретна и потпуна информација о улагању вета дође до њега, док суштински медијум није важан. Разуме се, у поступку по уложеном вету из разлога сумње у уставност, а по коме је предвиђено да ветирани предлог закона иде пред уставни суд, треба свакако да о томе формално буде обавештен и парламент. Суспензивни вето је по својој правној природи изјава воље председника којом се не стварају некаква нова права или обавезе одређеном или неодређеном броју лица, већ је изјава воље којом се само покреће један уставом предвиђен механизам.

Међутим, иако за то не постоје, по нашем мишљењу, правнотеоријски императиви, традиција и пракса су такви да је писана норма увек присутна, а њен конкретан изглед варира. Суспензивни вето тако често изгледа као „обично“ писмо председника републике председнику парламента. Таква пракса постоји на пример у САД, а присутна је и у досадашњој пракси Србије. Суспензивни вето председника Бориса Тадића изгледао је управо овако – у форми писма председнику Народне скупштине²⁴⁸, док је рецимо овај акт председника Томислава Николића изгледао далеко формалније – имао је наслов („Одлука“), затим изреку (у две тачке: 1. „Враћам Народној скупштини Републике Србије на поновно одлучивање...“ и 2. „Одлуку доставити Народној скупштини Републике Србије“) и образложење.²⁴⁹

За постојање и пуноважност суспензивног вета важно је да у акту којим се он изјављује буде изражена *несумњива намера* председника за коришћењем овог овлашћења. Уколико се председник републике обрати председнику парламента поводом законског предлога који му је достављен на потпис, у време трајања рока за улагање суспензивног вета, те изрази одређене сумње у вези са изгласаним предлогом, али не истакне јасно да га неће потписати, такво писмено се не може третирати као суспензивни вето. Оваква ситуација се догодила у Србији када је 23.2.2005. године председник Тадић одлучио да своје сумње у неправилности које су уследиле по доношењу Закона о раду (председнику је достављен текст другачији од оног који је усвојен у парламенту) подели са председником Скупштине, указао

²⁴⁸ Види прилоге на крају ове дисертације: 1а2 „Суспензивни вето од 24.2.2005“, 1б „Суспензивни вето од 27.7.2006“ и 1в „Суспензивни вето од 31.12.2010.“

²⁴⁹ Прилог 1г „Суспензивни вето од 5.8.2015.“

на то да такав акт не може потписати, али и замолио председника парламента да га најхитније о дотичним неправилностима извести.²⁵⁰ Овакво писмено треба посматрати као обично писмо председника републике председнику парламента, а не као суспензивни вето (свака недоумица је само дан касније у конкретном случају отклоњена када је председник заиста новим писмом председнику парламента несумњиво уложио суспензивни вето²⁵¹).

Коначно, поставља се питање шта је сам акт о уложеном суспензивном вету, односно ком типу аката председника он припада? У нашој уџбеничкој литератури, као и у радовима који се баве председником републике, неретко се врло мало пажње посвећује врстама аката које он доноси. У оквиру излагања о председничким овлашћењима, они се најчешће уопште не помињу или се само каже да шеф државе доноси опште (подзаконске) правне акте, појединачне правне акте и политичке акте.²⁵² Ратко Марковић је у свом уџбенику по овом питању детаљнији па наводи да „председник Републике доноси указе, одлуке, правила, наредбе, наређења и друге правне акте који су одређени законом“²⁵³, после чега за сваки од ових типова аката наводи примере из широке лепезе овлашћења председника. У том списку је пак упадљиво да се нигде не спомиње суспензивни вето. И заиста, уколико се погледа један примерак овог акта који је као што је већ речено често у форми „обичног“ писма председнику парламента, поставља се питање ком типу аката председника државе он припада? Одговор се „крије“ у формулацији из последњег цитираног рада, у коме се каже да председник „одлуком (...) одлучује о питањима за која не доноси друге правне акте“²⁵⁴. Мишљења смо да после поменутог суспензивног вета председника Томислава Николића у овом смислу (бар што се Србије тиче) никаква дилема не постоји – у питању је просто „одлука“.

Одлуку о суспензивном вету председник републике по правилу доноси и потписује сам, па се тек после уложеног вета тим поводом обраћа и јавности – лично или преко својих саветника (мада он ову своју одлуку некада и најављује, „прети“ њоме).²⁵⁵ Ово пак не важи универзално, па је тако нпр. у САД улагање вета јаван чин, јер у овој земљи и иначе постоји дуга традиција и уставновљена пракса јавног потписивања важних аката од стране председника државе (тзв. „*Signing ceremony*“). Овакво јавно улагање вета, односно његово потписивање (вето није уложен док не стигне до парламента) подразумева се у систему попут америчког у коме је политички суспензивни вето дозвољен, има већи одјек у јавности и јача политичку компоненту овог института.²⁵⁶

²⁵⁰ Прилог 1а1 „Писмо председника Бориса Тадића председнику Народне скупштине Предрагу Марковићу од 23.2.2005.“

²⁵¹ Прилог 1а2 „Суспензивни вето од 24.2.2005.“ Више о свему овоме у поглављу 7.4. ове дисертације.

²⁵² Дарко Симовић, Владан Петров, 252.

²⁵³ Ратко Марковић (2014), 327.

²⁵⁴ *Ibid.* Аутор ово наводи у складу са чл. 24 Закона о председнику Републике, Службени гласник РС, 111/2007.

²⁵⁵ Примера ради, у Србији се после улагања председничког вета 5.8.2015. године, медијима обратила саветница председника за медије Станислава Пак. Види:

<http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/1999784/nikolicev-veto-na-zakon-poslanici-na-popravnom-.html> ; приступљено 18.8.2019.

²⁵⁶ Један пример овакве „церемоније потписивања“ је потписивање суспензивног вета председника Доналда Трампа на резолуцију Конгреса којом се спречава коришћење новца из савезног буџета за изградњу зида на граници са Мексиком (нешто раније је поменут други, док је овде дат пример церемоније потписивања првог вета тим поводом). Види: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-poised-to-issue-first-veto-of-his-presidency-over-emergency-declaration/2019/03/15/a8fe3a86-474c-11e9-aaf8-4512a6fe3439_story.html?noredirect=on ; (приступљено 18.8.2019.)

Овај председнички вето је иначе био успешан, јер дотична резолуција није у Дому представника приликом поновног гласања добила неопходну двотрећинску већину:

<https://www.aim.org/aim-investigates/trumps-first-presidential-veto-successful/> ; (приступљено 18.8.2019.)

4.1.5. Образложење суспензивног вета

Образложење суспензивног вета председника републике подразумева навођење разлога због којих је он ово своје овлашћење употребио, тј. одговор на питање зашто он сматра да конкретни изгласани предлог закона који му је достављен на потписивање не треба да постане закон. Велика већина устава у свету предвиђа на неки начин обавезу навођења образложења приликом улагања суспензивног вета (често прецизирајући притом и писану форму)²⁵⁷, али постоји и значајан број оних који то не чине (нпр. Француска, Бразил, Чешка, Румунија, Албанија). Како Устав Србије из 1990. године такође није својим словом експлицитно предвиђао ову обавезу, поставило се у доктрини питање да ли се она можда подразумевала²⁵⁸, или не.²⁵⁹ На основу догматског разматрања правне суштине института суспензивног вета, ми смо склонили становишту да образложење није било неопходно, чак и да инсистирање на њему није у свим случајевима нужно сасвим у складу са логиком овог института. Наиме, код питања образложења, његове садржине и потребе за обавезношћу, теоријски гледано треба пре свега направити разлику између оног суспензивног вета који је уложен из разлога сумње у уставност од политичког суспензивног вета.

Уколико председник ово своје овлашћење користи када сумња у уставност предлога закона, логично је да он мора назначити процедуралне разлоге (формална неуставност) и(ли) оне чланове који су по његовом мишљењу потенцијално материјално неуставни. Навођење неког основног резона зашто он поменуте аспекте види као уставно спорне по нашем мишљењу задовољава теоријске захтеве. Некакво дубље уставноправно образложење не може се тражити и очекивати, јер је председник републике политички, а не стручан орган власти, а прећутно очекивање да он има „саветнике који ће то за њега обавити“, о чему је већ било речи, није оправдано. Идеја суспензивног вета у оваквим системима није стварање некаквог „паралелног уставног суда“, у виду председникових саветника, од кога би се могло очекивати да о питањима уставности (и то још у већини случајева у кратким уставом прописаном роковима), резонује и пише као прави уставни суд. Смисао овако конципираног суспензивног вета као вида *executive review* (наспрам *judicial review*) јесте још једна контрола (не треба заборавити да је и сам парламент дужан да се стара о уставности), те је по својој природи свакако више „здраворазумска“ него стручна контрола уставности, до које долази пре него што неки предлог закона постане закон и почне производити дејства. Наравно, самом председнику је у интересу, како ради повећавања шансе за успех вета (убеђивањем посланика, уколико је за уставни вето предвиђена поновна процедура у парламенту), тако и ради евентуалних политичких поена које би могао стећи у јавности, да своју одлуку квалитетно образложи и тиме у крајњој линији одбије и потенцијалне тврдње да је реч о злоупотреби овог овлашћења.²⁶⁰ У земљама попут Немачке, које предвиђају најужи обим овог овлашћења, али и обавезу његовог коришћења када се за то испуне услови (свест о постојању формалне или елементарне материјалне неуставности), неко елементарно образложење се може сматрати предусловом испуњења ове уставне обавезе.²⁶¹

Политички суспензивни вето, са друге стране, не мора логички посматрано захтевати било какво образложење. Суштина оваквог вета је у неслагању са целисходношћу неке одлуке, па би, хипотетички, био би ваљан суспензивни вето у коме би писало само „нећу да

²⁵⁷ На пример Устав САД (чл. 1 секција 7 ст. 2) захтева да председник предлог врати „са својим примедбама“, Устав Италије говори о „образложеном мишљењу“ (чл. 74 ст. 1), Устав Летоније о „писаном и образложеном захтеву“ (чл. 71), а важећи Устав Србије из 2006. године у чл. 113 предвиђа да председник изгласани предлог закона који му је достављен на потпис може да „уз писмено образложење“ врати Народној скупштини - Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006.

²⁵⁸ Владан Петров (2010), 187.

²⁵⁹ Ратко Марковић (2006), 18.

²⁶⁰ Овако и: Elliot Bulmer, 21.

²⁶¹ Како у овој земљи пак сам суспензивни вето није акт *per se*, већ се своди просто на одрицање промулгације, ово „образложење“ председник практично даје јавности. – Више о томе у поглављу 6.2.

потпишем изгласани предлог, јер није добар“, мада такав вето из горенаведених политичких разлога ни једном председнику не би био у интересу. Условљавање валидности политичког суспензивног вета образложењем у својој бити не значи ништа, јер је немогуће утврдити критеријум за ваљаност таквог образложења, као и тело које би било надлежно да оцени да ли је нека политичка ствар довољно добро образложена. Ради се по правилу о тешко мерљивим и неухватљивим категоријама, чије ће се последице по правилу видети тек у будућности, па је по нашем мишљењу прописивање обавезности оваквог образложења неоправдано.²⁶² Јасно је да сама политичка логика и пракса налажу председнику да своју одлуку објасни, али би он у начину (или ако сматра прикладним – чак и потпуним одсуством образложења, што такође шаље својеврсту политичку поруку) требало да буде слободан. Сваки суспензивни вето има своју тежину, која делом зависи и од образложења за његово улагање, па су последице приступа и понашања председника увек ту – са једне стране у виду изгледа за успех конкретног вета, а са друге, у виду политичких консеквенци, које свако па и ово политичко деловање са собом носи.

До извесне конфузије ове две логике долази у системима који, попут нашег, предвиђају идентичну процедуру пред парламентом и када је реч о питањима уставности и када се ради о оспореној политичкој целисходности. Ова околност је само једна, споредна манифестација начелне, по нашем мишљењу, теоријске неоправданости оваквог решења, које политичка и уставна питања „ставља у исти кош“ препуштајући их оцени политичког органа – парламента. Одсуство третирања уставности као једне од највиших вредности уставноправног поретка (услед чега ће Уставни суд, као једини за то меродаван орган, моћи превасходно политички мотивисане одлуке парламента тек накнадно да исправља) консеквентно води закључку да је председнику у оваквим околностима у интересу да путем образложења у случају сумње у неуставност овим путем о томе апелује и на ширу јавност (што он по правилу и чини).

По логици самог института суспензивног вета, уколико обавеза образложења није предвиђена, из наведених разлога по нашем мишљењу она не треба да се подразумева, а уколико пак јесте, требало би сматрати (можда посебно у овој последњој групи система) да је испуњена увек када постоји макар најелементарније објашњење зашто је суспензивни вето уложен, јер она суштински не значи ништа. Теоријски гледано, само најгрубље, очито одсуство било каквог образложења у оваквим системима би се могло сматрати повредом устава, те одсуством суспензивног вета (услед неиспуњења уставних захтева), после чега би били примењени механизми које конкретни уставноправни систем предвиђа у случају „ћутања председника“ (у првом року за промулгацију/улагање суспензивног вета).

Одсуство обавезности образлагања употребе овог овлашћења је тако по нашем мишљењу оправдано, што уопште не значи да би услед њега у пракси образложења изостајала. У интересу је сваког председника да своја суспензивна вета образлаже. Упоредноправна пракса показује да они њима у пракси неретко придају веома велики значај, почевши од поменуте „церемоније потписивања“ суспензивног вета у САД, па до једног интересантног куриозитета на ову тему у Мађарској. Наиме, услед „недовољно посвећене пажње“ образложењу председника, тј. због поновног изгласавања ветираниог предлога закона „брзином муње, без икакве озбиљне дебате“ мађарски председник се обратио Уставном суду ове земље, који му је дао за право и у својој одлуци навео „да је само озбиљно поновно разматрање (ветираниог предлога закона – прим М.Ђ.), које узима у обзир примедбе

²⁶² Уколико је неки елемент обавезан, то значи да је без његовог укључивања коришћење овлашћења непотпуно и нелегално, а о његовом постојању, тј. испуњености услова „постојања образложења“ тешко се може недвосмислено говорити. Замислимо је свакако да образложење буде јасно и концизно, али оно може са друге стране бити и непотпуно, нелогично или чињенично сасвим нетачно. Како је немогуће одредити „судију“ за ова питања, сасвим је довољно да санкција таквих поступака председника буде политичка.

председника Републике, у складу са правилима законодавног поступка“.²⁶³ Овакав став у контексту образложења суспензивног вета указује и на значај могућности расправе о наведеним разлозима у парламенту, без које они (неоправдано) имају далеко мањи одјек.²⁶⁴

4.1.6. Премапотпис и суспензивни вето

Институт премапотписа потиче из монархије – Велике Британије и то из двеју уставних конвенција: оне о непогрешивости краља, тј. о његовој неодговорности (*The King can do no wrong*) и оне да краљ не може да поступа сам (*The King cannot act alone*), те да му је у вршењу аката краљевске власти неопходна помоћ. Управо се из те помоћи развио институт премапотписа, тако што су најпре своје слагање са актом монарха министри потврђивали стављањем печата који им је дат на чување, а потом својим потписом, преузимајући истовремено одговорност за њихово доношење.²⁶⁵

Када је реч о савременим републикама, премапотпис се везује за председнике у парламентарном и полупредседничком систему власти, док у председничком он по самој природи овог система не може постојати („владу“ чине људи који су одговорни само председнику, те би био нонсенс да он своју одговорност институтом премапотписа дели са њима). Предвиђањем премапотписа подразумева се да председник своје акте (све или поједине) може доносити само уз сагласност председника владе или ресорног министра, који се на председнички акт потписује, делећи тако са њиме одговорност. Неопходност премапотписа подразумева значајно смањивање „снаге“ једног председника, јер он овлашћења не може вршити самостално.²⁶⁶ Уколико је у конкретној држави овај институт уопште предвиђен (што не мора бити случај – уставноправни системи нпр. Словачке, Србије, Црне Горе или Словеније не познају ову установу), он може бити нормиран као неопходан за све акте председника републике (Аустрија, Италија) или пак само за одређене акте, док остале председник доноси самостално (Француска, Чешка)²⁶⁷, док је рецимо у Финској прописано да министар по правилу мора да стави премапотпис, осим уколико је односни акт „нелегитиман“.²⁶⁸

Поставља се питање да ли се институт премапотписа примењује и када је реч о доношењу одлуке о улагању суспензивног вета? У овом смислу бисмо се, како смо већ споменули, сложили са Кутлешићем који каже да би то било нелогично, било да се предвиди за председника владе или ресорног министра. Предлог закона који је предмет суспензивног вета „по уставу може бити (а и у пракси је претежно) и усвојен на предлог Владе, односно ресорног министра, па је потпуно неприродно очекивати да неко обара сопствени предлог“.²⁶⁹ Догодило се заиста у пракси Србије да влада изјави „да не остаје при предлогу закона“ услед уложеног вета и образложења председника²⁷⁰, али је овакав случај изузетак. Може се зато рећи да се тражењем премапотписа за улагање суспензивног вета, овај институт суштински обесмишљава. Са друге стране, у литератури се истиче и да је одсуство премапотписа у Србији учинило председника „самосталним учесником у законодавном процесу, јер он може, без сарадње са Владом, да одложи (доношење закона – прим. М.Ђ.), а

²⁶³ Mártha Dezső, 113.

²⁶⁴ Овакво решење је присутно у уставној пракси у Србији. Више о томе у поглављима 4.2. и 7.5.

²⁶⁵ Миодраг Јовичић, *Куда идеш Србијо?, Србија на прелому векова (сабрана дела vol. VI)*, Београд 2006, 347.

²⁶⁶ Дарко Симовић, Владан Петров, 247.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Ђузепе де Верготини, *Упоредно уставно право*, Београд 2015, 598.

²⁶⁹ Владан Кутлешић (1992), 520.

²⁷⁰ У питању је суспензивни вето председника Томислава Николића од 5.8.2015. године. Види више у поглављу 7.4.

то некада може да значи и да спречи доношење неког закона²⁷¹. Свакако бисмо се сложили да председник јесте „учесник у законодавном процесу“, међутим не и са тиме да до тога долази услед одсуства премапотписа, већ због начелних разлога о којима је било речи, док премапотпис пак суштински, по нашем мишљењу, није у складу са институтом суспензивног вета.

Разлози леже у пореклу и еволуцији ова два уставниправна института. Овлашћење суспензивног вета је тако у сав плурализам својих данашњих појавних облика еволуирало из права законодавне санкције монарха (као елемента законодавне воље), у *право провере* уставности и политичке целисходности. Утицај у законодавној вољи је данас или посредан, или присутан у виду неких изузетних упоредноправних решења, која су сама по себи куриозитет. Са друге стране, институт премапотписа је од средства за „ослобађање“ монарха одговорности постао практично средство за *условљавање* председника државе приликом вршења овлашћења. Иако су у историјском контексту ова два института била компатибилна, њихова различита еволуција их таквим више не чини, јер то онда заиста у *пракси најчешће подразумева сагласност за контролу онога ко треба да буде контролисан* (владе), што је само по себи нонсенс.

Из тог разлога се у упоредном праву право премапотписа најчешће на неки начин искључује када је реч о суспензивном вету: он се не предвиђа, изузима или пак просто не практикује. Поједини уставни, како смо споменули раније у контексту самосталности овог овлашћења, децидно га самим уставним текстом искључују, као што је случај у Мађарској²⁷² или Пољској²⁷³. У Основном закону Немачке се пак у листи изузетака од обавезе премапотписа суспензивни вето не наводи услед чињенице да је ово овлашћење регулисано на начин који је логички и практично неспојив са институтом премапотписа (не може се премапотписати нечињење).²⁷⁴ Иста логика је присутна и када је реч о Аустрији. Постоји обавеза премапотписа за доношење акта промулгације, али је она неодржива и када је реч о њеном одрицању.²⁷⁵ Италија је једна од ретких земаља које принципијелно предвиђају премапотпис за све акте председника републике,²⁷⁶ а у литератури се истиче да је „премапотпис нека врста 'громобрана' за шефа државе који искључује било какву могућност покретања и утврђивања његове политичке одговорности, тим пре јер и начин његовог избора парламентарним путем онемогућава да га стигне евентуално народна санкција на изборима“²⁷⁷. Питање фундаментално нелогичне потребе за премапотписом суспензивног вета у оваквом уставном оквиру се разрешава тумачењем да је реч о „формалности премапотписа“ тј. „премапотпису формалне природе“, који се не ускраћује осим у случају да је реч „о некаквом прекорачењу надлежности председника“.²⁷⁸ У Француској, коначно, постоји обавеза премапотписа, али постоји и могућност да се тзв. „штрајком пера“ *de facto* анулира овај хендикеп суспензивног вета у пракси (што пак није од великог значаја, јер је ово председничко овлашћење у тој земљи слабо).²⁷⁹

²⁷¹ Драган Стојановић (2006), 325. Слично размишља и Јовичић, те пише да се одсуством премапотписа председников положај неоправдано знатно ојачава, те да би га у Србији требало увести. – Миодраг Јовичић (2006в), 343.

²⁷² Устав Мађарске, чл. 9 ст. 5 у складу са ст. 4.

²⁷³ Устав Пољске, чл. 144 ст. 2 и ст. 3.

²⁷⁴ Списак изузетака од премапотписа, који су наведени у чл. 58 Основног закона је непотпун и оставља низ радњи и аката председника за које такође није потребан премапотпис у пракси. Више о овоме: Michael Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München 2014, 1358 – 1362.

²⁷⁵ Устав Аустрије, чл. 67 и чл. 47.

²⁷⁶ Устав Републике Италије, чл. 89.

²⁷⁷ Душан Гујаничић, 83.

²⁷⁸ Roland Riz, Esther Hapbacher, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts*, Innsbruck, 2013, 119.

²⁷⁹ Више о томе у поглављу 6.3.

4.2. Атрибути суспензивног вета у поступку после његовог улагања

Појавни облици суспензивног вета у упоредном праву показују дакле значајне разлике када је у питању прва фаза реализације овог института, која подразумева само улагање суспензивног вета председника и све оне елементе и услове које у вези са тим прописује одређено уставно решење. Међутим, тек када наступи друга фаза, под којом пак подразумевамо све оне процедуре до којих долази после уложеног вета, манифестује се низ разлика и широк дијапазон решења које упоредно право у овом смислу познаје.

У највећем броју случајева оспорени предлог закона се враћа у парламент, било да је реч о председничковој сумњи у његову уставност или целисходност. Са друге стране, у једном значајном броју држава изражена сумња у уставност подразумева поступак пред уставним судом, после чије одлуке је судбина законског предлога коначно одређена (уколико је уставан, председник га мора прогласити, а уколико није – изгласани предлог закона „пропада“).²⁸⁰

4.2.1. Процедура по враћању ветираниог предлога закона у парламент

Основна питања везана за поступање парламента по пријему суспензивног вета председника полазе од тога да ли је парламент уопште у обавези да о ветираним предлогу закона поново одлучује, шта то одлучивање конкретно подразумева (да ли се о предлогу само поново гласа или се притом води и расправа, да ли су дозвољени амандмани итд.), те да ли се ветирани законски предлог изгласава истом или неком другом већином у односу на ону из првобитног гласања. По правилу, парламент после уложеног суспензивног вета председника о оспореном предлогу закона *мора* поново гласати. Устави то ређе изричито предвиђају (експлицитним навођењем да поновна расправа „неће“²⁸¹ или да „не сме бити одбијена“²⁸²), док се најчешће индиректно, али несумњиво може закључити да је у питању уставна обавеза парламента (из разних императивних формулација попут „парламент ће гласати о враћеним актима“²⁸³ или оне коју је користио Устав Србије из 1990. године да председник „захтева“ поновно гласање). У пракси то најчешће подразумева да се после пријема акта председника републике о суспензивном вету, парламент о оспореном предлогу изјашњава на следећој седници или ређе у неком року који предвиђа сам устав.²⁸⁴

Једно изузетно решење је пак у овом смислу присутно у важећем Уставу Србије из 2006. године), по коме је парламенту остављено да *одлучи о томе да ли ће о оспореном предлогу закона поново гласати*, или ће од њега *a priori* одустати после уложеног суспензивног вета председника републике.²⁸⁵ Уставноправно посматрано и овде парламент

²⁸⁰ Могућност да политичко тело – парламент укине одлуку уставног суда и принуди тако председника да потпише декларисано неуставан акт, потпуно је теоријски гледано неприхватљиво. Овакво решење било је пак предвиђено тзв. „Малим Уставом“ у Пољској, прелазним уставним актом који је био на снази од 1992. – 1997. године. – Philipp Köker, 157.

²⁸¹ Устав Бугарске, чл. 101 ст. 1.

²⁸² Устав Француске, чл. 10. ст. 2.

²⁸³ Устав Чешке, чл. 50 ст. 2.

²⁸⁴ Сами уставни текстови ово питање ретко уређују. Изузетак у овом смислу представљају Устав Еквадора (чл. 138 ст. 2) који у случају парцијалног вета предвиђа да он мора у парламенту бити размотрен у року од 30 дана, Устав Бразила (чл. 66 ст. 3), који такође парламенту оставља рок од 30 дана и Устав Бенина, који у намери децидног искључивања могућности тзв. цепног вета практично нормира обавезу да се о вету мора одлучити на првој наредној седници (чл. 57 ст. 5). По правилу се овакве одредбе у уставима не срећу, јер не представљају *materia constitutionis*. Разрада основног уставног одређења у овом смислу треба да буде (и најчешће јесте) препуштена актима ниже правне снаге.

²⁸⁵ Изузев у Србији, по нашим сазнањима (и на основу језичког и логичког тумачења), оваква могућност постоји још можда само у Летонији, јер Устав ове земље каже да „парламент (*Seima*) може (подвукао М. Ђ.) поново размотрити и усвојити“ ветирани предлог закона.

има „последњу реч“, јер је и одустанак од гласања његова одлука, али у односу на уобичајену обавезност поновног гласања овакво решење садржи низ мањкавости и није по нашем мишљењу теоријски гледано оправдано.

Устав Србије из 2006. године тако каже: „Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика.“²⁸⁶ Оваква формулација и коришћење непрецизног термина „одлучити“, отвара питање како то тачно парламент одлучује да ли ће поново гласати, тј. да ли је предвиђена поновна расправа о ветираним предлогу закона и ако да – како она изгледа? Реч је о, по нашем мишљењу, једном врло упитном решењу, које сувишним увођењем доношења одлуке парламента о томе да ли ће поново гласати беспотребно компликује процедуру, доводи до правнотеоријских, али и практичних недоумица и проблема. У нашој литератури не постоји ни елементаран консензус о томе како ову одредбу треба тумачити. Уколико се у обзир узму и одредбе важећег Пословника Народне скупштине, питања поновљене процедуре и даље остају магловита и погодна за најразличитија тумачења, а досадашња пракса (иако веома скромног обима – свега два случаја) остала је само стицајем околности у грубом оквиру онога што ми видимо као уставноправно гледано прихватљиво (оба пута је Скупштина прихватила да одлучи, па потом није изгласала односне предлоге закона). Практика је пак уједно показала и назнаке да реализација поновне процедуре по уложеном суспензивном вету, услед овако непрецизне регулативе, у будућности може отићи у нежељеном и, по нашем мишљењу, уставноправно неоправданом правцу.²⁸⁷

На следећој шеми је приказана разлика у поступку у системима у којима је парламент у обавези да поново гласа о ветираним предлогу закона, наспрам давања могућности парламенту да „одлучује о поновном гласању“:



Шема 1: Обавезност поновног гласања о ветираним предлогу закона.

Суштински, како ова шема показује, оваквим решењем се само сувишно усложњава поступак у парламенту. Формулација „ако одлучи да гласа“ суштински значи да парламент мора о томе донети одлуку – позитивну или негативну. Без обзира на то да ли односни уставноправни поредак предвиђа уношење амандмана у ветирани предлог закона, ово конкретно подразумева још једно гласање, које суштински представља „гласање о томе да ли ће се гласати“. То „одлучивање о гласању“ јесте само по себи једно гласање – било да је оно у форми изгласавања предлога дневног реда (на коме је уврштена или није тачка о ветираним предлогу закона), гласање у посебној тачки дневног реда која је по сили устава убачена, или, како је то пракса у Србији показала, само просто још једно гласање у Дану за гласање – без његовог стављања на дневни ред.

²⁸⁶ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006., чл. 113 ст. 2 („Проглашење закона“).

²⁸⁷ О овоме је детаљно писано у поглављу 7.5.

Ако парламент мора да гласа и нема могућност да о томе „одлучује“, он има пред собом две опције – да поново прихвати или да одбаци законски предлог (услед недостатка неопходне већине). Ако парламент одлучује да ли ће да гласа, онда суштински постоје три опције, до тога две са (скоро) идентичним исходом. Може да одлучи да не гласа (чиме је од предлога фактички одустао и предлог „пропада“), може да одлучи да гласа, па да поново гласа за предлог, те га потврди (уз беспотребна два гласања) или пак (што се у Србији два пута десило), да прихвати да одлучи, па да онда закон не изгласа и тиме произведе исти ефекат као у првом случају.

Последице „одбијања да се гласа“ и „прихватања да се гласа“ па ускраћивања неопходне већине ветираном предлогу закона су практично потпуно идентичне, а правнотеоријски гледано – скоро идентичне. У оба случаја непотврђивање у поновном поступку остаје одлука парламента, те иако можда може деловати да ако парламент „одлучи да не гласа“ председнички вето постаје *de facto* апсолутни – то није случај. Парламент је одлуку да не гласа донео сам. Разлику представља само то, што се за „одлуку о гласању“ тражи кворумска већина, док неки системи (попут српског) предвиђају квалификовану већину за поновно усвајање ветираног предлога закона. Свакако сматрамо да је прихватљивије уставно решење које недвосмислено утврђује обавезу парламента да се о предлогу закона на који је уложен суспензивни вето поново изјасни.

Треба поменути да се могућност „одустанка“ парламента од поновног поступка изузетно у литератури види као могућност и када је реч о Црној Гори, иако она није уставно недвосмислено предвиђена као у Србији. У овој земљи се такође у уставном тексту користи термин „одлучити“, али не постоји никаква прецизнија одредба која би указала како то одлучивање мора да изгледа.²⁸⁸ Иако је питање улагања вета у Уставу уређено начелно јасно²⁸⁹, језичке непрецизности у њему (као и у Пословнику Скупштине ове земље) остављају, по мишљењу Мијата Шуковића, простора за тумачење. Он отвара питање својеврсног „ћутања парламента“ у Црној Гори, тј. ситуације у којој се парламент по уложеном суспензивном вету председника ветираном предлогу закона напросто не оглашава, каже да се услед ове уставноправне празнине (шта значи „одлучити“?) мора закључивати на основу „логичких начела и циља доношења закона“, те да се просто нестављањем на дневни ред ветираног предлога закона „има сматрати да је Скупштина фактички одустала од раније донесеног закона“.²⁹⁰ Ми смо пак склони да, прво, простим језичким тумачењем одредбе Устава у делу „...Скупштини врати на поновно одлучивање“, услед интонације ове одредбе закључимо да је „одлучивање“ нешто што је обавезно, што се подразумева (председник *враћа предлог закона на одлучивање* – о њему се дакле мора одлучити, да је стајало „враћа Скупштини“ - онда би можда постојао спор). Затим, Пословник Скупштине Црне Горе предвиђа да „ако Председник Црне Горе *захтева* (подвукао М.Ђ.) да Скупштина поново одлучује о закону, председник Скупштине ставља тај закон на дневни ред прве наредне седнице Скупштине“.²⁹¹ Оваква језичка формулација је такође мањкава у контексту уставне одредбе коју је требало да разради. У Уставу председник закон „враћа“, док у Пословнику стоји „ако Председник Црне Горе захтева да Скупштина поново одлучује“, као да он може да уложи суспензивни вето, а да притом не захтева да се о њему поново одлучује. Мишљења смо да је овде просто реч о лошој номотехници, што представља само још један пример

²⁸⁸ Од проглашења независности 2006. године до данас у овој земљи није донет закон о парламенту, а у Пословнику Скупштине Црне Горе је суспензивни вето нормиран врло рудиментарно, па су многа питања у његовом домену у Црној Гори остала отворена.

²⁸⁹ „Председник Црне Горе је дужан да прогласи закон у року од седам дана од дана усвајања закона, односно у року од три дана ако је закон усвојен по хитном поступку или да закон врати Скупштини на поновно одлучивање“ - Устав Црне Горе, Службени лист ЦГ 1/2007 и 38/2013 - Амандмани I-XVI, чл. 94.

²⁹⁰ Мијат Шуковић, 354 – 355.

²⁹¹ Пословник Скупштине Црне Горе, „Службени лист РЦГ“, бр.51/06 и 66/06 и „Службени лист ЦГ“, бр. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14, 42/15 и 52/17, чл. 182.

њеног посебног значаја у уставном праву.²⁹² Поред тога, јасно је да овој земљи недостаје детаљнија регулатива, која би мноштво других недоумица попут предвиђености расправе итд. недвосмислено уредила. Када је пак реч о питању обавезности поновног гласања, ситуација је по нашем мишљењу ипак јасна – оно је обавезно.

У ширем контексту питања обавезности поновног гласања о ветираним предлогу закона треба поменути и тзв. „џепни“ вето (*pocket veto*), код кога није реч о томе да парламент не жели да поновно гласа о дотичном предлогу, већ то просто *није у могућности*, па тако суспензивни вето председника у овом случају *de facto* постаје апсолутни вето.²⁹³ Овај модалитет долази из САД и постоји колико и сам суспензивни вето у свом модерном облику – од доношења Устава САД 1787. године. У америчкој литератури се приликом разматрања председничког вета редовно наглашава разлика између „регуларног“ и „џепног“ вета председника Републике²⁹⁴, јер су ова два института по свом ефекту суштински различити, иако их у погледу процедуре иницијално разликује само моменат достављања предлога закона председнику на промулгацију.

„џепни вето“ подразумева ситуацију у којој је председнику на промулгацију достављен изгласани предлог закона у тренутку када је остало мање од 10 дана до истека заседања парламента (колико износи његов Уставом прописан рок за доношење одлуке о улагању вета).²⁹⁵ Тако председник може предлог закона просто „оставити у џепу“ (одакле и долази његово име) и он никада неће постати закон, јер амерички Устав предвиђа да ће сваки закон после истека рока за улагање вета (десет дана – не рачунајући недељу) по сили Устава постати закон, *осим* уколико га је у враћању предлога Конгресу онемогућило његово распуштање.²⁹⁶ Устав тако полази од претпоставке да би председник можда уложио вето, али да то „није стигао“ (што може, али и не мора у конкретном случају заиста бити тако). Суспензивни вето постаје џепни само ако се његов рок поклапа или прелази тренутак распуштања парламента, али не и у случају паузе у његовом заседању. Председник Џорџ Буш је покушао да „уложи“ џепни вето током паузе заседања, али су ти предлози постали закони, јер их председник није вратио Конгресу, а услови за џепни вето нису били испуњени.²⁹⁷

Пракса коришћења оваквог вета је током америчке историје значајно варијала, као и пракса коришћења суспензивног вета уопште, али је било периода када је овај модалитет председничког вета коришћен често. У XX веку је тако Френклин Рузвелт џепни вето уложио чак 263 пута током трајања свог мандата („обичних“ чак још више – 372), Хери Труман 70 (наспрам 180 оних других), а председник Двајт Ајзенхауер је уложио више

²⁹² Када је реч о наводима Мијата Шуковића, можда је реч о простом превиду аутора, али постоји могућност и да је члан 182 од писања његове књиге (2009) до 2013. промењен, те да је заиста постојала могућност „ћутања парламента“ у Црној Гори. Ми смо за потребе овог рада проверили све измене Пословника Скупштине Црне Горе уназад до 2013. године, док су нам текстови старијих измена нажалост остали недоступни.

²⁹³ Институт џепног вета се може посматрати двојачко – и као елемент института суспензивног вета везан за председника републике, и као онај који је везан непосредно за парламент. Како је ипак превасходно парламент „кривац“ за његово постојање, тј. ситуацију у којој до њега долази, ово излагање је своје место нашло у овом, а не претходном одељку дисертације.

²⁹⁴ На пример: Robert J. Spitzer, "The Law": The "Protective Return" Pocket Veto: Presidential Aggrandizement of Constitutional Power, *Presidential Studies Quarterly*, 4/2001, 721; Види и: Charles Cameron, *The Presidential Veto*, Princeton University Open Scholar, 4: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ccameron/files/the_presidential_veto_v3.pdf; (приступљено 31.8.2019.)

²⁹⁵ Дакле није реч нужно о завршетку једне легислатуре, већ и просто о паузи *ad interim* између заседања. – Edward Corwin (1954), 22.

²⁹⁶ Устав САД, секција 7, чл. 1. ст. 2.

²⁹⁷ Meghan Stuessy, *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: In Brief*, Congressional Research Service, 3. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22188.pdf>; (приступљено 31.8.2019.)

цепних, него „обичних“ вета – чак 108 наспрам 73.²⁹⁸ Чарлс Камерун истиче да ће сваки потенцијално „контроверзан“ предлог закона по правилу бити изгласан раније током заседања парламента, како би се избегла ситуација да председник евентуално искористи цепни вето²⁹⁹ (мада су сваком ветираним предлогу закона шансе у поновној процедури по правилу свеједно мале³⁰⁰). Ипак, последњих деценија је приметан значајан пад коришћења овог овлашћења. Цепни вето је председник Џорџ Буш старији употребио 15 пута, Бил Клинтон само једанпут, а председници Џорџ Буш млађи, Барак Обама и Доналд Трамп (до момента писања ових редова) – ниједанпут.³⁰¹

Цепни вето је могућ само када је изричито предвиђен самим уставним текстом и као такав је у својој чистој форми присутан, по нашим сазнањима, само у САД. Уколико се устави о овом питању не изјашњавају подразумева се да такав вето није дозвољен, а само изузетно се његово коришћење уставном одредбом забрањује (нпр. Хондурас, Бенин, Мексико³⁰²). Могућност да председник Индије, услед одсуства рока за промулгацију, неограничено отеже било какво изјашњавање о акту који му је достављен на потпис, описује се у индијској литератури „као нека врста цепног вета“³⁰³. Осим чињенице да је дејство оваквог поступка фактички (привидно) слично, између америчког цепног вета и ове могућности у Индији постоји низ уставнотеоријских разлика, због којих се ми пак не бисмо могли сложити са констатацијом да је реч о „врсти цепног вета“, већ пре само о још једном модалитету апсолутног вета, који је у Индији дозвољен самим Уставом.³⁰⁴ Наиме, цепни вето у САД је утемељен у самом Уставу, те је по његовом наступању законски предлог „мртав“. Са друге стране, у случају Индије није реч о уставном овлашћењу, већ о уставној празнини – законски предлог, строго теоријски гледано није „мртав“, већ остаје у својеврсном вакуму и може се „реактивирати“ одлуком председника да га потпише – у било ком тренутку.

Други разлог је очит сам по себи: амерички цепни вето подразумева стицај одређених околности, својеврсна „правила игре“, који су познати свим политичким чиниоцима и са којима они могу унапред рачунати. Другим речима, парламентарци у САД могу предвидети ову могућност, а председник је користити само у одређеним околностима, док то у Индији није случај, јер председник Индије акт о промулгацији може отезати увек и парламентарци се од њега не могу никако „заштитити“.

Занимљив случај у виду покушаја председника да свој суспензивни вето усред специфичних околности претвори у апсолутни („цепни“) догодио се у Италији. Наиме у више наврата је у периоду од 1985. до 1992. године италијански председник Франческо Косига (*Francesco Cossiga*) распуштеном парламенту враћао изгласане предлоге закона на поновно одлучивање, сматрајући притом да такав парламент нема овлашћења да расправља о вету.³⁰⁵ На овај начин је он практично покушао да својим тумачењем постигне ефекат сличан цепном вету. Међутим, ови покушаји су се завршавали неуспешно, јер је „парламент својим активним деловањем у смислу поновног разматрања закона успео да наметне свој став да једном распуштеном парламенту није политички 'мртав'“³⁰⁶.

²⁹⁸ United States Senate, *Summary of Bills Vetoed, 1789-present*:

<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm> ; (приступљено 31.8.2019.)

²⁹⁹ Charles Cameron, *The Presidential Veto*, Princeton University Open Scholar, 7:

https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ccameron/files/the_presidential_veto_v3.pdf ; (приступљено 31.8.2019.)

³⁰⁰ Више о овоме у поглављу 6.1.

³⁰¹ United States Senate, *Summary of Bills Vetoed, 1789-present*:

<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm> ; (приступљено 31.8.2019.)

³⁰² Устав Хондураса, чл. 217; Устав Бенина, чл. 57 ст. 5; Устав Мексика, чл. 72 ст.1 тач. 2.

³⁰³ Durga Das Basu (2011), 188.

³⁰⁴ Више речи о апсолутном вету у Индији у поглављу 6.0.

³⁰⁵ Душан Гујаничић, 82.

³⁰⁶ *Ibid.*

Када се ветирани предлог закона нађе поново пред посланицима, поставља се питање, *да ли се о том предлогу поново расправља или само гласа?* На извештан начин ова дилема је донекле слична као могућност председника да уложи парцијални вето. Наиме, питање улагања парцијалног вета отворило је проблем *интегритета предлога закона*, док могућност отварања поновне расправе у којој се могу унети измене у текст ветираниог предлога закона, отвара „Пандорину кутију“ проблема везаних за *идентитет законског предлога*.³⁰⁷ Уколико текст предлога буде на било који начин промењен у поновној процедури у парламенту, а сам устав ово питање није детаљно регулисао, поставља се питање да ли је то онај исти предлог закона на који је председник уложио вето, или је сада посреди некакав нови предлог закона? Одговор је, по нашем мишљењу, негативан у оба случаја. То не може бити некакав нови предлог закона, јер он по правилу није прошао целу процедуру коју један законски предлог пролази када се први пут изгласава. Са друге стране то није више ни онај предлог закона на који је председник уложио суспензивни вето.

Овакво довођење у питање *идентитета* самог законског предлога има далекосежне последице. Да ли се он сада изгласава већином предвиђеном за „нове“ законе, или појачаном, квалификованом већином, каква се често предвиђа у поступку после улагања суспензивног вета? Ако је целокупна процедура у парламенту спроведена као код предлога који се први пут пред њиме нађу, те се ветирани предлог закона може сматрати „новим“, онда се он и изгласава већином предвиђеном за редовно доношење (таквог) закона, а председнику на располагању стоји поново овлашћење суспензивног вета (јер га за тај нови предлог он није искористио).

У случају да се он пак изгласа по други пут квалификованом већином (уколико је она по уставу неопходна), те се сматра „старим“ предлогом закона, који је коригован можда и у складу са образложењем председника, долази до уставноправно посматрано „пат-позиције“. Председник није (нужно) ни правник, ни законописац, те се не може очекивати да он у својим образложењима до танчина прецизира решење које би по његовом мишљењу било задовољавајуће. Напротив, он у тексту образложења указује по правилу на мане у достављеном предлогу, те његови аргументи могу бити и врло начелног карактера (а теоријски гледано, како смо указали у претходном поглављу, он није некада ни дужан да образложење напише, или оно пак може бити и сасвим рудиментарно). Дакле, чак и када хипотетички постоји и најбоља намера парламента да се усвоје све председникове сугестије, не може се са сигурношћу тврдити да је то и квалитетно учињено, да су сугестије исправно схваћене, те да „поправљањем“ текста (у по правилу кратким роковима) нису створена нека друга нежељена или можда и неуставна решења.

Ако би се овакво решење нашло у систему који предвиђа различит пут нецелисходних (парламент) и неуставних (уставни суд) предлога закона, могло би се догодити да парламент „поправи“ предлог закона који је ветирани политичким ветом, а да тим изменама предвиди неуставна решења, на шта онда председник више не би могао да реагује, већ би тај предлог морао прогласити законом. Свакако би у оваквој ситуацији уставни суд могао по ступању тог закона на снагу да по иницијативи, предлогу или службеној дужности покрене поступак за испитивање његове уставности, али би такво решење могло дакле довести до ситуације која се коси са читавом логиком система у којима се предвиђа претходна контролу уставности путем суспензивног вета председника. Другим речима, у овој ситуацији се (осим идентитета законског предлога) угрожава и суштински дихотомна природа овог института.

Последице могу бити и на политичком терену. У Индији председник може уз образложење да врати изгласани предлог закона парламенту, после чега долази до нове расправе у којој се критике и препоруке из образложења председничког вета могу уважити у

³⁰⁷ Брижљиво старање о *интегритету*, а посебно самом *идентитету* закона, односно законских предлога иманентно је концепту елегантне конституције, који заступамо.

форми амандмана законског предлога.³⁰⁸ Међутим, независно од тога да ли су некакви амандмани унети или не, председник после поновног изгласавања сада мора прогласити закон. Са једне стране дакле, председнику може бити достављен један значајно измењен текст, који можда и није уважио његова запажања на адекватан начин и(ли) суштински мења смисао законског предлога (чинећи га практично једним сасвим новим предлогом), коме председник сада не може изјавити суспензивни вето. У овој земљи је то посебно нелогично, јер је њеним Уставом предвиђена и могућност апсолутног вета или поменутог бесконачног одуговлачења са промулгацијом. Теоријски је тако замисливо да се председнику „подвали“ намерним стављањем законског предлога на потпис, па уколико он уложи суспензивни вето, накнадним убацивањем одредаба које би он можда први пут спречио апсолутним ветом, а сада остаје немоћан. Практично је оваква ситуација тешко замислива, јер председник у Индији нема у пракси значајну политичку улогу, али само решење показује логичку грешку и не може се уставноправно оправдати.

Одузети председнику (поновно) право вета у овој ситуацији је зато са једне стране, политички гледано нелогично и обесмишљава добрим делом смисао првог вета, док је и давање поновног вета пак исто тако неоправдано, јер се онда може створити својеврсан зачарани круг – на један предлог би председник могао у недоглед да изјављује вето, уколико је било шта у тексту мењано, што је такође неприхватљиво. Дозвољавање измене ветираниог предлога закона до посебне конфузије може довести у системима који не траже квалификовану већину за поновно изгласавање закона. Може се замислити у таквим околностима ситуација да је веома тешко на крају утврдити идентитет законског предлога – да ли је у питању „стари“ или „нови“ предлог закона, те да ли председник има (поново) право суспензивног вета или не.

Ова излагања се односе на све ситуације у којима сам Устав није децидно решио ово питање (али се претпоставља да је расправа дозвољена), или на оне, које попут Француске, начелно дозвољавају поновну расправу без икаквог прецизирања решења за горе наведене проблеме (у француском Уставу се само каже да „председник тражи од парламента да поново размотри акт или било који његов део“³⁰⁹). Уколико у конкретном уставноправном поретку суспензивни вето нема велику снагу и не игра значајну улогу (као у Француској), ово питање остаје на терену теорије (што пак свакако није безначајно), али зато у земљама у којима је ово овлашћење потентније, све наведено може имати и јасан практични значај. Слично решење постоји у Словачкој, где се из релевантних уставних одредаба може извести закључак да је уношење амандмана дозвољено („уколико парламент (*Národná rada*) поново расправи и усвоји закон чак и без председникових сугестија (...) он ће бити проглашен“³¹⁰), а не постоји притом никаква прецизнија уставна регулатива низа горе постављених питања (која свакако спадају у *materia constitutionis*). Оваква решења су зато по нашем мишљењу најнепожељнија, јер је за разлику од система који на ову тему не кажу ништа овде немогуће логички образлагати недозвољеност уношења измена (оне су *de jure* дозвољене), а одговора на низ проблема – нема.

Стога се, са друге стране, један број земаља уставним решењем одлучује за забрану уношења амандмана у ветирани предлог закона (нпр. у Естонији Устав предвиђа да ће „председник прогласити поновно изгласани закон без амандмана...“³¹¹, слично у финском Уставу стоји да је услов за ступање на снагу „одсуство материјалних измена“³¹², у Русији је услов да је поновно изгласани предлог „дословце идентичан претходно усвојеном“³¹³, у

³⁰⁸ Устав Индије, чл. 111.

³⁰⁹ Устав Француске, чл. 10 ст.2.

³¹⁰ Устав Словачке, чл. 87 ст. 2.

³¹¹ Устав Естоније, чл. 107.

³¹² Устав Финске, чл. 77 ст. 2.

³¹³ Устав Русије, чл. 107 ст.3.

чешком Уставу стоји просто да „предлагање амандмана није дозвољено“³¹⁴). Једини проблем са оваквим формулацијама (изузев у Чешкој, где је решење недвосмислено), јесте што их је могуће тумачити и тако да је уношење измена могуће, али да то даје право председнику на нови вето. Ово је још видљивије на примеру једног устава сличне изреке (Устав Летоније) који каже: „уколико *Saeima* (парламент) не унесе амандмане у закон, председник му се не може по други пут успротивити“³¹⁵, што тумачењем *argumentum a contrario* подразумева да је поновни вето дозвољен уколико до измена дође. Постојање експлицитно наведене могућности улагања поновног суспензивног вета присутно је у Уставу Турске („...уколико парламент унесе амандмане у текст закона, председник такав измењени закон може вратити скупштини на разматрање“³¹⁶). Иако је оваква ситуација прихватљивија од оне у којој председник не може реаговати на измењени, поновно изгласани акт, остају горе изложени аргументи против оваквог решења (ствара се својеврсни „зачарани круг“, доводи у питање идентитет закона, који се сада третира као „нов“, а није прошао све фазе законодавног поступка, већ је ту само услед уставне одредбе итд.). Постоје коначно земље у којима је уношење амандмана дозвољено, али и праћено екстензивном уставном регулативом која тежи одговору на сва питања које измене ветираниог текста са собом могу да носе, попут Мађарске.³¹⁷

Од поменутих уставних решења приступ Устава Чешке у овом смислу држимо за најбољи, јер не искључује могућност начелне расправе, већ експлицитно забрањује само уношење измена, те тиме остаје једноставан, јасан и теоријски гледано – чист. Мишљења смо да при уставноправној регулативи овог института (а и уопште) треба тежити теоријски чистим и једноставним решењима, јер она не доводе до проблема у пракси и потребе за опширним тумачењима, те нам се *могућност било каквих измена ветираниог предлога закона чини неприхватљивом*. Уколико постоји систем „узми или остави“ идентитет законског предлога остаје неупитан, а предлагач увек има слободу да, уколико жели, сачини нов предлог (уважавајући можда и аргументе председника) те процедуру покрене поново *ab initio*. По нашем мишљењу такође није пожељно решење по коме сложена и по правилу обимна уставна регулатива решава или ублажава проблеме идентитета и интегритета законског предлога до којих у овој ситуацији долази, јер такав приступ значајно оптерећује уставни текст, а притом никада не успева да до краја одговори на све проблеме који се могу замислити и јавити.

Све наведено се пак односи на расправу која подразумева амандмане ветираниог предлога закона. Када је реч о расправи „у начелу“, без уношења било каквих измена, мишљења смо да је она пак сасвим оправдана и потпуно у складу са логиком института суспензивног вета. Иако по правилу посланици добијају текст суспензивног вета пре поновног гласања, те су упознати са аргументима које је председник у образложењу навео, расправа о њима у парламенту им даје додатну тежину. Посланици тако могу да искажу свој став о дотичном предлогу закона, овај пут у светлу навода председника, те да позову друге посланике да се приликом поновног гласања одреде на један или други начин. Поред тога што би се образложењу вета дало на значају, оваква расправа би индиректно представљала и значајан вид демократске комуникације два висока државна органа, те би коначно и јавност била боље упозната са аргументима председника и одговором посланика на њих.

У Србији је ово питање спорно. По нашем мишљењу, у складу са одредбама важећег Устава и теоријским начелима, поновна расправа је, уколико подразумева амандмане, недопуштена, али се из угла праксе пак може наслутити схватање парламента по коме је поновна расправа, са све изменама ветираниог предлога закона (уз отварање проблема

³¹⁴ Устав Чешке, чл. 50 ст. 2.

³¹⁵ Устав Летоније, чл. 71.

³¹⁶ Устав Турске, чл. 89 ст. 3.

³¹⁷ Више о мађарском моделу у поглављу 6.3.

идентитета закона) дозвољена.³¹⁸ У Црној Гори по овом питању постоји правна празнина, а у литератури се сматра да „уставно није ни искључено да Скупштина врши амандманске промене у тексту враћеног закона, а не само да поново гласа о њему“.³¹⁹ Са оваквим ставом се не бисмо могли сложити.

У нашој теорији наводе се различите аргументације по овом питању. Владан Петров види предност могућности поновне расправе и уношења измена у ветирани законски предлог кроз оцену да она „одговара суштини суспензивног вета, јер омогућава да се 'неуставни' закон, на интервенцију председника, поправи и учини 'уставним' или да се, барем, парламент натера да добро размисли о коначном усвајању ветираниог закона“³²⁰. Са оваквим ставом се ми пак не бисмо могли сложити. Иако је заиста хипотетички замислива ситуација да парламент неуставне одредбе преправи тако да буду уставне, поред свих замерки које смо горе навели о оваквом решењу овде бисмо придодали и нашу принципијалну уздржаност када је уопште реч о политичкој контроли уставности. Ни председник републике ни парламент, по нашем мишљењу, нису довољно компетентни (нити то морају бити) да би принципијелно били меродавни када је заштита уставности у питању (о чему ће више речи бити на више места у овој дисертацији). Што се тиче аргумента о давању додатног времена путем расправе, да парламент још једанпут о предлогу добро размисли, са тиме бисмо се могли сложити.

И сам Петров у својој анализи ипак на крају закључује да је прихватљивије становиште Кутлешића, који у свом раду каже: „Претпоставка одржања логике института је дакле, да се прецизно зна о ком питању је спор и да се само о том питању понавља изјашњавање парламента. У супротном, уколико би парламент при поновном изјашњавању мењао и друге одредбе закона или спорно питање уредио на сасвим другачији начин од првобитног или од начина на који је сугерисао шеф државе својим ветом, срушила би се унутрашња логика института.“³²¹ Инсистирање на „питању о ком је спор“ је у складу са становиштем овог аутора о начелној прихватљивости *line item veto*, логиком „ко може више може и мање“, о чему смо писали у претходном одељку. Остављајући сада по страни разлике у мишљењу и аргументе *contra* таквог решења, које смо већ изнели, чини нам се да овде јасно и Кутлешић увиђа проблем угрожавања идентитета предлога закона, до кога долази у случају допуштености измена предлога закона у поновљеној процедури.

Осим уколико то конкретни устав недвосмислено прописује, мишљења смо да би увек требало тумачити да могућност уношења амандмана у ветирани предлог закона није дозвољена. Устави који ово пак предвиде (и оптерете себе екстензивном регулативом поновног поступка) и даље не успевају да одговоре на све проблеме који се догматски таквом решењу могу поставити.

Поменули бисмо коначно и постојање неколико држава које радикалним решењем настоје очувати идентитет законског предлога и правилно усвајање председничких сугестија. Реч је о земљама (Литванија, Еквадор, Чиле и Кенија), у којима се путем тзв. *председничких амандмана*, по посебној процедури предвиђа могућност да председник предложи измене које онда морају дословце бити унете у дотични акт или ће у супротном поновна процедура у парламенту бити знатно отежана. Теоријско-уставноправне последице оваквог решења су такве да цео институт поприма одлике несвојствене класичним моделима суспензивног вета (а председникова улога нараста до те мере да постаје елемент не само законодавног поступка, већ непосредно и саме законодавне воље), па ће тако више речи о њему бити у поглављу 6.4. (Правилности и специфична решења у упопредном праву).

³¹⁸ О овоме детаљно у поглављу 7.5.2.

³¹⁹ Мијат Шуковић, 354.

³²⁰ Владан Петров (2005), 75.

³²¹ Владан Кутлешић (1992), 518.

У упоредном праву по питању предвиђене већине за поновно изгласавање ветираниог предлога закона у парламенту постоје веома различита решења. Негде је то обична, кворумска већина, чешће апсолутна (50% посланика +1), а у низу земаља је за поновно изгласавање предлога потребна висока, квалификована већина која може износити 3/5 или 2/3 свих посланика. На овом месту треба истаћи да нормирана већина има битно различит уставноправни значај и у зависности од тога да ли конкретни систем предвиђа посебан пут за изгласане предлоге закона који су ветирани из разлога сумње у уставност (уставни суд), или о њима, као и о политичком суспензивном вету одлучује исти орган – парламент. Уколико је потоње случај, заштита уставности може *de facto* постати талац регулативе која се прописује превасходно са политичким ветом у виду, а у контексту нормирања међусобних односа председника и парламента. Уставност је једна од највиших вредности поретка, те је оправдано третирати је засебно, о чему ће детаљније бити речи касније. Овде бисмо само констатовали да стављање политичког и уставног вета у исти кош може довести до тога да неуставност буде „коллатерална штета“ суспензивног вета који подразумева слабу (обичну) већину у поновном поступку пред парламентом (а као такав је нормиран превасходно да би председник био спречен да утиче на политичку вољу парламента). После ове начелне примедбе, сада ћемо се концентрисати на већину у овом поступку *per se*, имајући на овом месту превасходно у виду њену политичку компоненту.

Већина коју одређено уставно решење тражи дакле природно представља један од најважнијих фактора који утичу на „снагу“ суспензивног вета у конкретном уставноправном поретку. Како предлози закона (осим, подразумева се, у земљама председничког система) најчешће долазе од владе, а влада пак има натполовичну подршку у парламенту, по правилима савременог парламентарног живота, посланици владајуће већине ће по правилу дисциплиновано остати при предлогу и надгласати вето председника републике, уколико је тражена апсолутна већина свих посланика или већина која је од ње мања. Исто тако, када је тражена већина већа од оне која је неопходна за формирање владе, надвладавање председничког вета захтева најчешће консензус владајуће већине са делом опозиције (мада постоји наравно и могућност да владајућа већина има значајно већу већину у парламенту од оне која је неопходна за формирање владе, можда чак 2/3 народних посланика – у том случају је ситуација иста као у првом случају). Такве високо захтеване већине у поступку по уложеном суспензивном вету председника присутне су широм света, у међусобно врло различитим државама (нпр. САД, Аргентина, Мексико, Костарика, Салвадор, Русија, Украјина, Нигерија, Гана и Филипини предвиђају 2/3 већину³²², а Пољска 3/5 свих посланика парламента³²³).

Међутим, то не значи да је суспензивни вето који предвиђа мању већину нужно бескористан, јер се у пракси пракси показују и другачији резултати.³²⁴ Примера ради, Устав Србије из 1990. године је предвиђао да је у поновољеној процедури довољна „обична“, кворумска већина као и код првобитног гласања, док важећи Устав из 2006. године тражи натполовичну већину свих посланика (апсолутну већину). У нашој литератури је тако у време важења Устава из 1990. године писано да због тражене кворумске већине приликом поновног гласања не постоји права моћ шефа државе да спречи парламент у вршењу своје

³²² Устав САД, чл. 1 секција 7 ; Устав Аргентине, чл. 83; Устав Мексика, чл. 72 ст. 1 тач. 3; Устав Костарике, чл. 127; Устав Салвадора, чл. 137 ст. 2; Устав Русије, чл. 107 ст. 3; Устав Украјине, чл. 94; Устав Нигерије, чл. 59 ст. 4; Устав Гане, чл. 106 ст. 10; Устав Филипина, чл. 6 секција 27.

³²³ Претходни „Мали Устав“ Пољске је такође предвиђао 2/3 већину. Више о овоме у поглављу 6.3.2.

³²⁴ Апсолутну већину у поновном изгласавању захтевају нпр. уставу Бугарске (чл. 101), Бразила (чл. 66 ст. 4), Колумбије (чл. 167 ст. 2), Португалије (чл. 136 ст. 2), Северне Македоније (чл. 75 ст. 2), Чешке (чл. 50 ст. 2) итд, док је обична, кворумска већина довољна нпр. по уставима: Естоније (чл. 107 ст. 2), Италије (чл. 74), Румуније (чл. 77), Словачке (чл. 87 ст. 2) или Француске (чл. 10).

законодавне надлежности³²⁵, те да су „с обзиром на то да Народна скупштина поново усваја закон истом већином којом га је усвојила и први пут, а имајући у виду наглашену краткоћу рока, изгледи да разлози председника Републике буду уважени и да спорни закон не буде поново изгласан искључиво теоријске природе“³²⁶.

Међутим, пракса суспензивног вета по Уставу из 1990. године показује другачије резултате. По нашим сазнањима, чак 9 од 15 пута када је суспензивни вето по овом Уставу био уложен, он је био успешан (а били су изјављивани и из разлога материјалне и формалне неуставности, као и нецелисходности). У шест случајева када суспензивни вето председника није био усвојен било је случајева кохабитације, али и ситуација када је странка, чији је председник био лидер, имала већину у парламенту. Са друге стране, мора се констатовати да у периодима кохабитације председник ово овлашћење или није користио, или је то чинио безуспешно (3 пута). Ни један вето изјављен за време кохабитације није прошао, што не чуди са обзиром на обичну, кворумску већину коју је Устав захтевао приликом поновног гласања, али је улаган и у време када није било кохабитације, како видимо некад успешно, а некада не, што није без значаја.

Горе цитирани ставови о томе да председник „нема праву моћ да спречи парламент“, те да су му шансе за успех „теоријске“, у светлу узорком мале, али не безначајне статистике успешности примене суспензивног вета по Уставу из 1990. године, грубо гледано нису тачне. Међутим мишљења смо да су цитирани аутори превасходно у виду имали ситуацију кохабитације, када се заиста не може очекивати, а то и пракса показује, да ће проћи вето који тражи кворумску већину приликом поновног гласања. Са друге стране пак, таква ситуација представља само један аспект и могућност института суспензивног вета. Сваки вето који је председник Србије уложио из сумње у уставност парламенту у коме његова странка има већину, те односни предлог по други пут није усвојен, јесте једна (могућа) победа за заштиту уставности. Политички вето који је прошао или није прошао у оваквим околностима значи победу демократске, институционалне комуникације између државних органа и вагања најбољих интереса за државу и друштво.

Чини се да се приликом анализе питања адекватне већине *per se*, као и по решењу Устава из 1990. године у горе цитираној литератури дакле претежан фокус института суспензивног вета стављао на услове кохабитације уз посебно акцентовање политичке компоненте овог института, тј. на аспекте суспензивног вета као политичког средства и елемента система „кочница и равнотежа“, док се ситуација у којој не постоји кохабитација стављала у други план, као и аспект суспензивног вета као средства заштите уставности. Јасно је да се „већина која се тражи за поновно изгласавање закона указује као један од пресудних чинилаца ефикасности вета“, те да већа већина за коначно усвајање закона значи и већу моћ председника републике у примени вета³²⁷, али по овом питању ситуација није црно-бела, те се не може тврдити да је његова успешност „теоријска“, јер се зависно од конкретних политичких околности може десити оно што се догодило у Србији – да је веома слаб суспензивни вето бивао прилично ефикасан.

Ратко Марковић је при свом ставу остао и после промена неопходне већине (са кворумске на апсолутну) доношењем Устава 2006. године. Он тако пише: „Суспензивни вето има смисла само ако се приликом поновног одлучивања о ветираним законима за његово изгласавање тражи већина већа од Владине већине у Народној скупштини, већина која надмашује Владину парламентарну већину. Само у том случају председник Републике може блокирати спровођење Владине политике. Већином коју тражи Устав (...) само се успорава

³²⁵ Оливера Вучић, „Положај и функције државног поглавара (шефа државе)“, *Уставно питање у Србији*, Ниш 2004, 116.

³²⁶ Ратко Марковић (2004), 337-338.

³²⁷ Владан Петров (2010), 185.

законодавни поступак, па отуда овакав суспензивни вето и није неко моћно оруђе у рукама председника Републике.³²⁸ Пракса суспензивног вета по Уставу из 2006. године је веома мала, у питању су свега два случаја, која пак оба оповргавају наводе овог аутора. Председник Тадић је 2010. године изјавио вето из разлога сумње у уставност, у ситуацији када није било кохабитације, после чега дотични предлог није добио неопходну већину у парламенту. Други случај, и уједно последњи случај примене суспензивног вета до писања ових редова, десио се 2015. године, када је ово своје овлашћење искористио председник Николић. За услове и недугу традицију српског (вишестраначког) политичког живота ово је била специфична ситуација и по томе што није лако оценити да ли је у овом другом случају постојала кохабитација или не, јер је председник Николић два месеца по отпочињању свог мандата напустио и лидерску позицију и чланство у својој странци.³²⁹ И у овом другом случају разлог улагања суспензивног вета председника је била сумња у уставност законског предлога, који такође потом није добио уставом предвиђену, апсолутну већину у парламенту. Разлози за овакве ставове Ратко Марковића леже у чињеници да он принципијелно у овлашћењу суспензивног вета препознаје његов политички аспект (што се посебно види из апострофирања „блокирања спровођења владине политике“ суспензивним ветом), те да је, како у више својих радова истиче, врло уздржан у односу на идеју контроле уставности путем суспензивног вета, јер „уставност закона много компетентије и са много делотворнијим санкцијама у случају неуставности, оцењује посебни државни орган – Уставни суд“³³⁰, са чиме се апсолутно слажемо.

Уставом предвиђена већина за поновно изгласавање законског предлога има дакле суштински различит значај у зависности од конкретних политичких околности и амбијента, и посебно од чињенице да ли у тренутку примене овог овлашћења постоји кохабитација или не. Владан Петров пише: „Када се две већине поклапају („председникова“ и парламентарна, тј. када нема кохабитације – прим. М.Ђ.), вето се углавном не примењује, јер председник републике не жели да, стављањем вета, доводи у питање законодавну делатност својих политичких истомишљеника“³³¹. Петров потом додаје да је такво понашање за осуду, јер није у складу са смислом института суспензивног вета, те да исто важи и када је у питању злоупотреба овог овлашћења претераним коришћењем у условима кохабитације.³³² Апсолутно се можемо сложити да је намерна саботажа законодавног поступка у условима кохабитације неприхватљива, те да представља грубо кршење устава од стране председника републике, али се са првим делом („неприхватљивим одсуством примене када нема кохабитације“) не бисмо могли сложити, јер иако теоријски гледано звучи сасвим логично, демантује га досадашња пракса. Само у ситуацијама изузетно стабилне владе, која има велику већину у парламенту, те околности да је председник републике уједно лидер партије којој припада владајућа већина, може се очекивати изостанак примене суспензивног вета. Наравно, ту улогу игра и степен партијске дисциплине посланика, као и општег нивоа политичке културе.

У том смислу се данас све више у литератури говори о „кризи парламентаризма“ и „партократији“, те се истиче да „нема више Народна скупштина Владу, него да Влада има своју Народну скупштину“, јер се и рад парламента неретко своди на „апологетску подршку политици Владе од стране посланика владајуће већине и њеног оспоравања од стране опозиције“.³³³ Оваква критика Тамаша Корхеца има у себи истине и указује на извитоперење парламентарног живота до кога из више разлога може доћи, али које није иманентно само

³²⁸ Ратко Марковић (2014), 328-329.

³²⁹ Више о овоме у поглављу: 7.1.

³³⁰ Ратко Марковић (2004), 338.

³³¹ Владан Петров (2010), 186.

³³² *Ibid*, 186.

³³³ Тамаш Корхец, „Уставно начело поделе власти – законодавна власт, извршна власт и положај политичких странака у Републици Србији“, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018, 125 – 126.

српском систему, већ је у већој или мањој мери присутно у парламентима широм света. Такође, иако се заиста неретко расправе и гласање свODE на начин из цитираног навода, мишљења смо да у овом смислу ипак не треба бити и категоричан, јер се и ове околности са променама односа политичких снага и тренутка мењају. Посланички мандат је, на крају крајева, слободан, он „није некакав 'остатак прошлости' или 'уставни декор'“, а „истина је (по овом питању – прим. М. Ђ.) негде на средини – посланик није и не може да буде потпуно политички слободан, као што није и не може да буде потпуно политички потчињен“.³³⁴

На такве дисторзије парламентарног живота делује низ фактора, па и питања општег нивоа политичке културе и етике, које уставна решења треба суптилно да каналишу, али не и да тиме покушавају да „гуше“ реалност политичког живота. На терену суспензивног вета, горе описана „криза парламентаризма“ би подразумевала аутоматизам на линији „реални“ држалац власт у земљи – парламент, а пракса овог института за тридесет година свог трајања у Србији показује у овом смислу одступања која нису безначајна. Зато сматрамо да не треба *a priori*, ни у политички неповољним околностима по председника начелно одбацити чак ни значај „убедљивости председникових аргумената“ на који указује Петров³³⁵, при чему нам се чини да би то можда посебно могло да важи у случају сумње у уставност ветираниог акта.

Снага суспензивног вета у контексту неходне парламентарне већине за поновно изгласавање ветираниог предлога закона може се дакле сагледавати из два угла: са становишта уставноправне теорије, по којој би се могло закључити да је посебно јак онај суспензивни вето који тражи квалификовану већину, већу од оне потребне за формирање владе, или и из једног угла реалног политичко-парламентарног живота који то неретко у значајној мери релативизује, јер нпр. једна коалициона влада може имати већину у парламенту, али слаб консензус унутар саме коалиције о појединим политичким питањима, затим влада може имати 2/3 подршку у парламенту услед чега је теоријски посматрано веома јак суспензивни вето у пракси слаб итд. Ова илустрација служи да покаже како се овде не могу изводити оштри, искључиви закључци, али је свакако несумњиво да начелно важи: што је већа већина неопходна за поновно усвајање ветираниог предлога закона, то је суспензивни вето председника у принципу „јачи“.

Коначно, поставља се и питање да ли је неопходна већина за надвладавање суспензивног вета увек иста, тј. да ли је иста када су сви закони у питању? У већини случајева одговор је потврдан, али има и оних уставноправних система, који у овом смислу праве разлику. Тако је рецимо у Тунису (у коме је регулатива суспензивног вета иначе прилично сложена), предвиђена апсолутна већина за све законе, осим органских закона, за које по изјављеном суспензивном вету председника мора гласати 3/5 народних посланика.³³⁶ Сам Устав јасно дефинише који се закони имају сматрати органским и они се, осим што захтевају „појачану“ већину приликом поновног посупка по вету, и доносе већом већином у односу на остале законе (апсолутном наспрам кворумске која је предвиђена за „обичне“ законе).³³⁷ Логика оваквог система је јасна – председник у рукама увек има оруђе које „надјачава“ већину која је неопходна приликом првог изгласавања законског предлога, па се тако по улагању суспензивног вета увек тражи „појачани“ консензус у поновној процедури. Слична је ситуација у Португалији, у којој се пак таксативно наводе све оне области из којих предлози закона по уложеном вету захтевају већу (такође 3/5 свих посланика) наспрам „редовне“ апсолутне већине.³³⁸ У Литванији се за поновно изгласавање ветираниог предлога

³³⁴ Милош Станић (2019), 47 и 51.

³³⁵ Владан Петров (2010), 185.

³³⁶ Устав Туниса, чл. 81.

³³⁷ Устав Туниса, чл. 64. и 65.

³³⁸ У овој земљи су то закони који регулишу спољне односе, затим утврђују (мењају) „границе између јавног, приватног и корпоративног сектора по питању власништва над средствима за производњу“, као и закони који је баве изборном материјом.

закона тражи апсолутна већина, осим уколико је реч о уставним законима када она мора износити 3/5 свих посланика³³⁹ итд.

На Кипру је пак могућност улагања апсолутног вета на одређене предлоге закона неспорна, те је у овој земљи снага председниковог вета драстично варира зависно од типа законског предлога. Уколико се тичу разних, таксативно наведених међународних послова, питања полиције, одбране и опште сигурности, председник на располагању има овлашћење апсолутног вета. Устав не наводи децидно каква је већина потребна за остале законе, већ само каже „уколико Дом представника остане при својој одлуци...“ што се у литератури (по нашем мишљењу исправно) тумачи као обична, кворумска већина.³⁴⁰ Стога у овој земљи постоји изразита разлика у могућности утицаја председника на исход законодавног поступка зависно од материје коју конкретни предлог уређује.

Логика претходно наведених система јесте да нису сви закони истог значаја и „снаге“, те да овлашћење (по правилу суспензивног, а на Кипру и апсолутног) вета председника Републике треба да те разлике уважи. Постоје пак и супротни примери, када држава са једне стране прави разлику између закона у одређеним областима, а са друге овлашћење суспензивног вета поставља јединствено. Ово води томе да „снага“ овог института варира зависно о томе коју област уређује предлог закона о коме је реч. У Србији је тако предвиђена апсолутна већина у поновној процедури у парламенту, независно од тога о каквом је предлогу закона реч, а Устав прави притом разлику између „обичних“ закона, који за своје усвајање захтевају обичну, кворумску већину и оних који траже апсолутну већину.³⁴¹ Тако у пракси за одређене законе суспензивни вето подразумева отежани поступак, а за друге идентичан ономе из првог гласања.³⁴²

По нашем мишљењу овакво решење није добро и постављено је „на штету“ председника Републике без ваљаног оправдања. Уколико је идеја да суспензивни вето „надвладава“ редован поступак доношења закона, онда то мора бити спроведено принципијелно, тј универзално. Ово овлашћење има у Србији и изражену политичку компоненту (суспензивни вето услед сумње у целисходност предлога закона), а како су побројани закони који захтевају апсолутну већину приликом првог гласања посебно политички осетљиви, чини се да је приликом њиховог усвајања аналогно корисно да постоји један шири консезус давањем адекватног овлашћења суспензивног вета председнику. У пракси, ови закони подразумевају „мобилизацију“ владајуће већине, јер у старту захтевају апсолутну већину, те су шансе за успех вета председника веома мале и он се своди само на благо успоравање доношења ових закона. Тако је оваквом неконзистентношћу нарушен смисао и правна природа института, када су у питању закони из чл. 105 ст. 3 Устава Србије.

³³⁹ Устав Литваније, чл. 72 ст. 2.

³⁴⁰ Elliot Bulmer, 15.

³⁴¹ Устав Републике Србије, чл. 105 ст. 3: „Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина одлучује о законима којима се уређују: 1. референдум и народна иницијатива; 2. уживање индивидуалних и колективних права националних мањина; 3. план развоја и просторни план; 4. јавно задуживање; 5. територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе; 6. закључивање и потврђивање међународних уговора; 7. друга питања одређена Уставом.“

³⁴² Овако и: Ратко Марковић (2006), 19.

4.2.2. Улога уставног суда

У поступку по уложеном суспензивном вету у упоредном праву понекад улогу игра и уставно судство, као врховни, стручни арбитар за питања уставности у једној земљи. Европске државе углавном познају засебан орган – уставни суд, који је задужен за питања *a posteriori*, а неретко и *a priori* оцене уставности, док су за ове послове у Латинској Америци углавном, по америчком моделу, задужени врховни судови (постоје изузеци, па је тако нпр. у Естонији оцена уставности задатак Врховног суда, док у Колумбији постоји засебан Уставни суд). Када је реч о суспензивном вету, уставно судство може играти *одлучујућу* улогу уколико конкретна држава предвиђа да се одлука о утемељености вета уложеног из разлога сумње у уставност оспореног акта повери овом органу, или може пак имати само *саветодавну* улогу, како по самом слову устава, тако и просто практично – давањем свог мишљења на захтев председника.

Саветодавна улога у поступку по суспензивном вету није честа и није везана за неки посебан вид система, већ се среће у веома различитим уставноправним системима. Примера ради, у Немачкој је савезни председник до 1956. године имао право да затражи од Савезног уставног суда необавезујуће мишљење (*verfassungsrechtliche Gutachten*) о уставности акта који му је достављен на потпис.³⁴³ Наведене године је пак ова могућност укинута, јер је Савезни уставни суд у овој земљи уједно задужен за доношење коначне одлуке о судбини ветуваног законског предлога (додуше не по аутоматизму), па је превагнуло мишљење да је давање оваквих мишљења својеврсно прејудицирање коначне одлуке.³⁴⁴ На сасвим другом крају света, у Хондурасу, самим Уставом је предвиђено да се о изгласаном предлогу закона који је ветуван из разлога председникове сумње у његову уставност изјашњава парламент, али тек по прибављању става Врховног суда правде (који у овој земљи има и надлежност оцене уставности). Мишљење овог суда није обавезујуће за парламент, али се поновно гласање не може одржати пре његовог достављања.³⁴⁵ Коначно, у Србији се 1992. године председник Слободан Милошевић тек после консултација са председником Уставног суда Балшом Шпадијером одлучио да уложи суспензивни вето на предлог Закона о јавном предузећу Политика из разлога сумње у уставност тог акта, после чега овај предлог није коначно усвојен.³⁴⁶

Уставно судство ипак далеко чешће у контексту суспензивног вета игра не саветодавну, већ *одлучујућу улогу*. У значајном броју случајева када председник посумња у уставност достављеног изгласаног предлога закона тај акт одлази директно пред уставни суд, чија је одлука по правилу коначна. Уколико је акт неуставан – он пропада, док га у супротном председник сада мора прогласити указом. Ређе у оваквом случају оспорени предлог иде прво пред парламент, па тек уколико у њему буде постигнута неопходна већина, онда иде и пред уставни суд, чија је одлука онда коначна (Естонија, Колумбија, Салвадор, Јужноафричка Република).³⁴⁷ *Ratio* оваквог решења је можда тежња да се уставно судство ослободи оних одлучивања која могу бити и другачије разрешена (непостизањем тражене већине у парламенту), али је, са друге стране, и парламент по правилу оптерећен послом, а оваквих случајева свеједно у пракси и нема много. Зато смо мишљења да је у случају спора око уставности најбоље да о томе у старту одлучује једини за то меродаван орган – уставни суд.

Међутим постоје и ситуације када уставни суд констатује да је акт само делимично неуставан, те да је такве недостатке могуће уклонити без угрожавања интегритета законског

³⁴³ Walther Maximilian Pohl, 80 – 81.

³⁴⁴ Више о овоме у поглављу 6.2.2.

³⁴⁵ Устав Хондураса, чл. 216 ст. 4.

³⁴⁶ Више о овоме у поглављу 7.4.

³⁴⁷ Устав Естоније, чл. 138; Устав Колумбије, чл. 167; Устав Салвадора, чл. 137 и 138; Устав Јужноафричке Републике, чл. 79 ст. 4.

предлога. Разни системи у свету познају у овом смислу различите механизме, па тако се нпр. у Мађарској такав предлог шаље поново парламенту на „поправку“, после чега председнику стоји на располагању ново право уставног вета (јер то више није исти акт).³⁴⁸ У Колумбији је решење слично са том разликом што ће сам Уставни суд проверити исправљени текст пре коначног слања на (обавезну) промулгацију.³⁴⁹ У Пољској је пак Уставном суду остављено да одлучи да ли је опстанак интегритета ветираног акта могућ и без констатовано неуставних одредаба, после чега се пред председника ставља избор: он може или да уз сагласност председника Сејма прогласи закон без тих одредаба или да га врати парламенту на дораду.³⁵⁰ Иако то не стоји у самом уставном тексту, има основа за тумачење да је и у Пољској председнику на располагању нови уставни вето уколико посумња да парламент у поступку „поправке“ ветираног предлога није отклонио неуставности (или је пак произвео нове).

Уставне регулативе се дакле у појединостима разликују и предвиђају мање или више оправдане модалитете, али је по нашем мишљењу неспорно да начелно предвиђање улоге уставног судства у случајевима када је акт ветиран услед сумње у уставност (из теоријског, али и практичног угла) представља једино исправно решење. У супротном се отвара могућност да политички мотивисан парламент поново изгласа неуставан закон, односно да пропадне неосновано ветиран предлог закона који није неуставан. У првом случају се тако суштински не ради о пожељној ситуацији „боље спречити него лечити“, већ о некаквој: „прво не спречити, па после (можда) лечити“. Како одлуке уставних судова по правилу имају у редовном поступку оцене уставности дејство *ex nunc* (додуше уз могућност евентуалног доношења мера привремене забране примене током трајања поступка), правном поретку оваквим поступком, осим теоријски посматрано, може и конкретно бити нанета штета. У другом случају се пак просто ради о беспотребном успоравању рада легислативе, што такође свакако није пожељно.

4.2.3. Рокови у поступку после улагања суспензивног вета

Када је реч о роковима везаним за вршење овлашћења суспензивног вета, како смо већ споменули, ради се заправо о два одвојена рока (изузетно и више њих у случају дозвољености сукцесивног улагања вета), од којих је први редован, а до другог не мора ни доћи. Наиме, по изгласавању законског предлога или када се председнику достави дотични акт на потпис (зависно од конкретне државе) почиње да тече рок за промулгацију закона, који се по правилу поклапа са роком у коме председник може уложити суспензивни вето (о овом року је било речи у претходном поглављу). Уколико донесе указ о проглашењу – закон је комплетан и преостаје му још објављивање, те ступање на снагу после предвиђеног периода.

Међутим, уколико председник изјави суспензивни вето и парламент поново, уставом предвиђеном већином изгласа дотични предлог, односно уставни суд констатује да је оспорени акт ипак уставан, председнику почиње да тече један „нови“ рок у коме, по правилу, мора прогласити закон.³⁵¹ Тај други рок је најчешће по свом трајању исти као први (нпр. Италија, Француска, Србија, Мађарска), али некада и није (Русија, Португалија, Пољска, Украјина, Румунија, Бугарска). У другом случају је он наравно децидно наведен, док се у првом по правилу подразумева из контекста, тј. аналогично се узима да је он исти као први

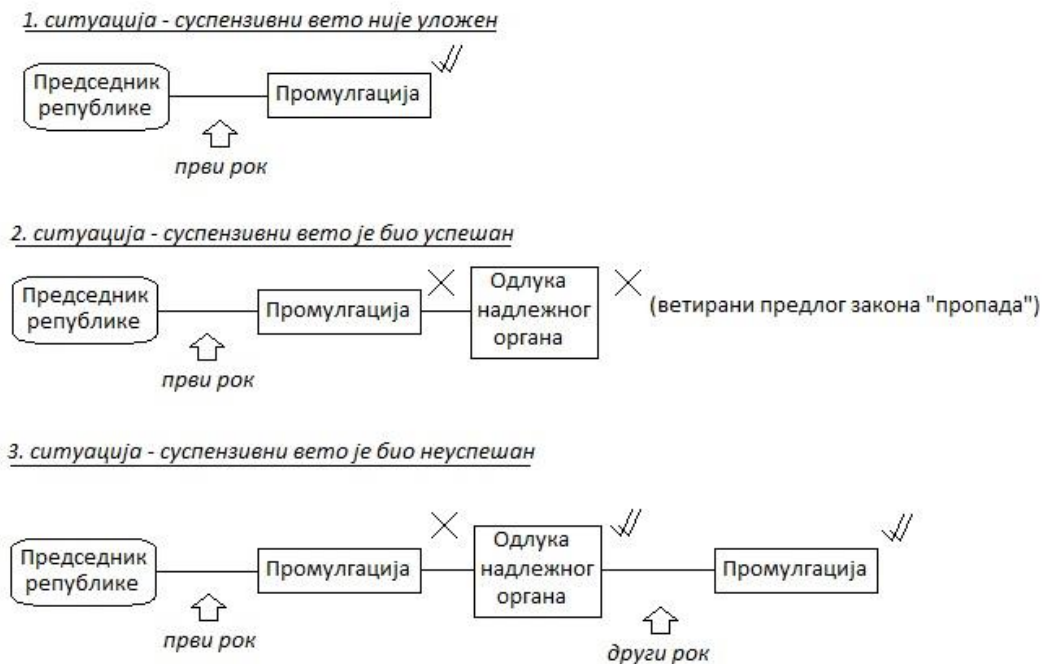
³⁴⁸ Устав Мађарске, чл. 6 ст. 8.

³⁴⁹ Устав Колумбије, чл. 167 ст. 4.

³⁵⁰ Устав Пољске, чл. 122 ст. 4.

³⁵¹ Ређе тај ветиран предлог закона одмах по сили Устава постаје закон, као нпр. у САД. Види: Устав САД, чл. 1 секција 7. ст. 2. Сасвим супротно, Устав Португалије децидно прописује да изгласани предлог закона остаје „правно неважећи“ до доношења акта о промулгацији. Види: Устав Португалије, чл. 137 у вези са чл. 134 ст. 1 тач. 2.

рок.³⁵² Правна природа другог рока пак није иста као када је реч о првом. Уколико је председник овлашћен на улагање суспензивног вета, први рок је уједно (по правилу) рок за коришћење овог права, што значи да је промулгација за њега у овом тренутку право, које он може, али и не мора користити. У случају другог рока, најчешће нема могућности поновног улагања вета (и овде упоредно право познаје изузетке), те је промулгација за председника обавеза. Чињеница да је у првом случају реч о праву не значи пак да он није роком обавезан, само је природа обавезивања другачија – у првом року председник мора донети одлуку о промулгацији или улагању вета (право на суспензивни вето и право на промулгацију се међусобно искључују), док у другом мора извршити промулгацију (у овом тренутку је то обавеза).³⁵³



Шема 2: Рокови у поступку по уложеном суспензивном вету

Поставља се питање шта се дешава уколико председник нити потпише указ о проглашењу закона, нити искористи своје право суспензивног вета? По једном решењу, у овом случају предлог закона „сам“ бива проглашен, те ступа на снагу без указа о проглашењу, по сили устава (нпр. САД, Аргентина, Албанија, Чиле, Украјина - у првом року, Либан, Кенија итд.)³⁵⁴, по другом пак акт о проглашењу онда доноси председник парламента (важеће решење у Србији, Литванији³⁵⁵, Украјини - у другом року³⁵⁶, слично је и у Бразилу³⁵⁷), сасвим изузетно се у овој ситуацији подразумева да је вето уложен (Финска,

³⁵² Радомир Лукић на примеру председника Републике Српске (који није дакле председник државе БиХ, већ једног ентитета у њој, али располаже правом суспензивног вета) констатује да овај „други рок“ није одређен, али да се применом аналогије има узети да је он исти као први (седам дана), као „општи рок за проглашење закона“. – Радомир Лукић, Уставни положај председника Републике Српске, *Правни живот*, 12/2013, 662.

³⁵³ Ово правило познаје један број изузетака, попут сложеног мађарског решења (у коме постоји могућност улагања два сукцесивна вета), о чему ће бити посебно речи у поглављу 6.

³⁵⁴ Устав САД, чл. 1 секција 7. ст. 2; Устав Аргентине, чл. 80; Устав Албаније, чл. 84 ст. 2; Устав Чилеа чл. 75; Устав Украјине, чл. 94 ст. 3; Устав Либана чл. 57 ст. 2; Устав Кеније чл. 115 ст. 6.

³⁵⁵ Устав Литваније, чл. 71 ст. 2.

³⁵⁶ Устав Украјине, чл. 94 ст. 4.

³⁵⁷ Устав Бразила, чл. 66 ст. 7. Постоји извесна разлика између бразилског и српског решења у овом смислу. Док је у Србији промулгација обавеза председника („председник Србије је дужан“), у Бразилу се самим текстом Устава каже да се „ћутање сматра одобравањем“, те одсуство проглашења у овој земљи не би

Бенин)³⁵⁸, а постоји коначно и значајан број земаља у којима ово питање није регулисано (Русија, Француска, Бугарска, Румунија, Чешка, Естонија, Србија по Уставу из 1990. године итд.)³⁵⁹. Ова последња ситуација по неким ауторима представља пример недопустиве правне празнине, док други овде не виде никакав проблем сматрајући да би такво понашање председника представљало грубо кршење устава, чиме настаје основ за покретање поступка разрешења.

По Уставу Србије из 1990. године постојала је могућност овакве ситуације. По овом Уставу важећи пословници Народне скупштине су предвиђали обавештавање посланика о изостанку било каквог одговора председника (тзв. „ћутање председника“), што ми видимо као први корак ка покретању процедуре за опозив (термин који је Устав из 1990. године користио за разрешење) председника Републике услед грубе повреде устава, јер је доношење указа о проглашењу или стављање суспензивног вета у предвиђеном року његова уставна обавеза.³⁶⁰ Међутим, иако је по нашем мишљењу теоријски гледано неспорно да је у том случају реч о кршењу Устава, то практично не мора значити ништа уколико је предвиђен неефикасан систем одговорности председника за такво поступање. Један од носилаца овлашћења суспензивног вета, бивши председник Републике Србије Милан Милутиновић, није током свог мандата ниједанпут искористио ово своје право, али је био потпуно свестан тога да његов суспензивни вето *de facto* може бити апсолутни. У интервјуу који је дао за потребе ове докторске дисертације, он аргументовано објашњава да је по одредбама Устава из 1990. године везаним за опозив председника републике он био практично несмењив, те да следствено и његов вето, уколико би желео, може да буде апсолутни. Председник Милутиновић тако каже: „По Уставу из 1990. године председник наизглед нема власт. Он има суспензивни вето по члану 84, у складу са којим он може да не потпише закон и да захтева да Народна скупштина поново гласа о закону. Председник је по Уставу дужан да прогласи поново изгласан закон. Међутим, он заправо може да га поново не потпише! (...) Скупштина може покренути поступак за смену председника, за његов опозив, али мора прво две трећине посланика да гласа за то, а потом да на референдуму натполовична већина свих бирача гласа за опозив, што је практично немогуће. Према томе - он је практично несмењив...“³⁶¹

Интересантан је у овом контексту пример из Пољске, када је председник Лех Валенса (*Lech Wałęsa*) 1994. године ставио политички суспензивни вето на предлог Закона о изменама Кривичног закона Пољске (који је предвиђао декриминализацију абортуса), а потом јавно изјавио да ће одбити да потпише такав закон, чак и уколико он прође поновну процедуру у Сејму (дакле по истеку „другог“ рока, у коме би он био обавезан да закон прогласи). Ипак, приликом поновног гласања није постигнута висока тражена већина од 2/3 посланика, па тако ова претња противуставним деловањем председника није више била релевантна.³⁶²

Наведени примери такође указују и да је систем ефикасног утврђивања одговорности председника за евентуално кршење устава од изузетног значаја, како би се спречила дисторзија његових овлашћења у пракси. Такође, ако је предвиђен супсидијарни носилац овлашћења промулгације, а Устав каже да је председник „дужан“ прогласити Устав, уколико

представљало кршење Устава. Мијат Шуковић закључује да у Црној Гори одсуство одредбе о евентуалном „ћутању председника“ треба тумачити као прећутну сагласност, те да онда председник Скупштине (само на основу логичког и циљног тумачења) има прогласити закон. Са оваквим резонам се ми пак не бисмо сложили. Мијат Шуковић, 354-355.

³⁵⁸ Устав Финске, чл. 78; Устав Бенина, чл. 57 ст. 7.

³⁵⁹ Устав Русије, чл. 107; Устав Француске, чл. 10; Устав Бугарске, чл. 101; Устав Румуније, чл. 77; Устав Чешке, чл. 50; Устав Естоније, чл. 107;

³⁶⁰ Више о овоме у поглављу 7.

³⁶¹ Прилог 2 ове дисертације.

³⁶² George Sanford, 141.

он то не учини реч је о повреди Устава. Одређивање супсидијарног титулара промулгације служи, по нашем мишљењу, само ефикасном спречавању паралисања легислативног процеса и не дира у одговорност председника за кршење Устава. У уставној номотехници се *мора строго водити рачуна конзистентној употреби термина*. Уколико реч „дужан“ у једној одредби детерминише несумњиву обавезу, не може се она другачије тумачити у некој другој одредби само зато што је предвиђен и механизам који онемогућава блокаду система. Ако је законодавац хтео да утврђивањем супсидијарног титулара промулгације „ослободи“ председника ове дужности, могао је то учинити на начин присутан у Уставу Бразила, из кога се недвосмислено види да није реч о обавези.³⁶³

Коначно, треба истаћи да је резон ова два рока различит, што консеквентно утиче на њихову дужину. Први рок треба да испуни све критеријуме о којима је било речи у претходном поглављу (4.1.), јер је превасходно код њега реч о времену које председнику стоји на располагању да *донесе одлуку* о евентуалном улагању суспензивног вета. Други рок је више *технички* и своди се на обавезу председника – на фактички акт потписивања акта промулгације. Стога смо мишљења да је сасвим оправдано, чак пожељно, предвидети његово краће трајање у односу на први рок и на тај начин спречити беспотребно одуговлачење у законодавном процесу.

4.3. Суспензивни вето као политичко средство и средство контроле уставности

Зависно од начина на који су претходно наведени аспекти института суспензивног вета нормирани у конкретном систему, он поприма различите одлике, сврху, снагу и ефекте у уставноправном животу једне земље. У контексту фундаментално дихотомне природе института, најважнији од њих су свакако разлози због којих председник своје овлашћење може (изузетно мора) употребити, питање пута ветираниог предлога закона после улагања суспензивног вета, као и предвиђена тежина за поновно изгласавање оспореног акта у парламенту. Сваки вето изјављен из разлога сумње у целисходност изгласаног предлога закона представља употребу овог овлашћења ради политичког деловања, док ће онај изјављен из разлога сумње у уставност бити превасходно средство контроле уставности, али ће некада имати и (секундарно) политичко дејство. Обрнуто пак природно не важи. Како сваки систем који предвиђа суспензивни вето, макар у његовој обимом и квалитетом најограниченој форми, подразумева онај који председник улаже из разлога сумње у уставност, може се консеквентно рећи да овај институт увек има, макар посредно, и елемент свог утицаја као политичког средства.

Директно или бар посредно политичко дејство иманентно је тако самом институту и представља последице природе функције коју њен титулар врши. Под овим подразумевамо да сваки председник, како год био нормиран у конкретном политичком поретку, *увек јесте политичка личност*. У земљама председничког система (и у оним системима који су то макар декларативно) ово питање уопште није спорно. Председник инкорпорира сва извршна овлашћења, а суспензивни вето, као овлашћење снажног законодавног утицаја користи такође у циљу спровођења своје политике. У америчкој литератури се тако чак истиче да су „парадоксално најважнија извршна овлашћења председника- легислативна“³⁶⁴.

Наведено је у доктрини донекле спорно када је реч о полупредседничким и посебно парламентарним системима власти, у којима је улога председника понекад и фундаментално другачија. По нашем мишљењу и у њима је председник такође увек и несумњиво политичка

³⁶³ Устав Бразила, чл. 66 ст. 7.

³⁶⁴ Charles Herman Pritchett, 304.

личност. У овом смислу у литератури, домаћој и иностраној, постоји међутим изражена несагласност, јер се често апострофира „концепт неутралности председника“ и чињеница да је носилац ове функције „председник свих грађана“, те му се негира политичка природа зарад „медијаторске, посредничке функције“ између других органа власти и сл. Притом овде по нашем мишљењу долази превасходно до замагљивања или мешања два појма: политичког и партијско-политичког, од којих овај други инкорпорира у себи први, али између којих се никако не може ставити и знак једнакости. Одлика „политичности“ не искључује пак могућност да председник буде посредник између других грана власти или „председник свих грађана“, док партијско-политичко деловање може представљати значајну сметњу у овом смислу. Клаус Шлајх на примеру немачког савезног председника (који је по свом положају и овлашћењима један од „најслабијих“ на свету) о овоме пише: „Упркос својој неутралности, савезни председник јесте политичка снага – сви досадашњи председници су били 'политички председници'. Остаје пак обавеза партијско-политичке неутралности.“³⁶⁵ Разликовање политичког од партијско-политичког деловања и повезано питање чланства, односно евентуалног задржавања лидерске позиције у политичкој странци после ступања на функцију председника представљају веома важно, сложено али ипак и одвојено питање. На овом месту је само важно истаћи да смо начелног мишљења како је председник неко ко увек делује политички, јер је то иманентно природи саме функције. Под политичким не сматрамо притом само оно се под тим појмом подразумева у најширем смислу (старогрчки појам „политес“ за људе који се баве јавним животом, наспрам „идиотес“ за оне који то не чине), већ и у једном ужем и дубљем значењу, јер је председник неко ко се (независно од начина избора) кандидује некаквим програмом и својим политичким наступом, уверењима и сл, а природа функције, чак када је и она „медијаторска“ остаје изразито политичка по свом карактеру. Степен политичности председника пак наравно значајно варира у зависности од конкретног уставноправног уређења, као и низа других правних и неправних околности, али је она у једној мери увек присутна.

У контексту суспензивног вета то је важно, јер је председнику ово овлашћење најчешће на располагању и у парламентарним и полупредседничким системима и то не само у виду средства заштите уставности, већ и у свом политичком облику. Свако улагање суспензивног вета председника на неки изгласани предлог закона из разлога сумње у његову целисходност јесте један политички акт.³⁶⁶ Такође, увек када је ово овлашћење прописано у свом „потентнијем виду“, што превасходно подразумева појачану већину приликом поновног изгласавања у парламенту, оно делује на владину политику константно самим својим постојањем, јер представља потенцијалну брану са којом она мора рачунати већ приликом размишљања о предлагању неког закона. Примера ради, за јак политички вето у Пољској, који за своје обарање тражи над-апсолутну већину (60% свих посланика), истиче се да он представља значајну препреку за владајућу коалицију, те да се посебно у условима кохабитације може од стране председника користити чак и као инструмент дневнополитичког сучељавања са владом.³⁶⁷

Политички вето председника републике је увек његово право, које он може, али не мора користити зависно од своје воље, а никада и његова обавеза, као када је реч о сумњи у уставност (где упоредно право показује извесна одступања у овом смислу). Овај вид овлашћења суспензивног вета је превасходно (политички) усмерен ка парламенту, али једним значајним делом и према широј јавности. Посебно је за председнике у овом другом

³⁶⁵ Klaus Schlaich (1987в), 576.

³⁶⁶ Другачије сматра Петров који, како је већ помињано, сумњу у целисходност изгласаног законског предлога, као основ за улагање вета, види у склопу „заштите уставности у ширем смислу“. У складу са таквим концептом он у оваквој ситуацији види предност, тј. повољнији положај председника у односу на уставни суд, јер овај потоњи овакву могућност нема. – Владан Петров (2005), 76 – 77.

³⁶⁷ Klaus Ziemer, *Das politische System Polens*, Wiesbaden 2013, 110.

смислу значајно улагање вета на предлоге закона из социјално-економске сфере, јер они често директно погађају грађане, који неретко и сами апелују на председнике да искористи ово своје овлашћење у конкретном случају. Примера ради, чешки председник је тако улагао суспензивни вето на изгласани предлог Закон о порезу на додату вредност са објашњењем да би он „имао озбиљне последице по грађане и привреду“³⁶⁸, словачки на предлог Закона о реформи пензионог фонда „јер пензије нису довољно повећане“³⁶⁹, бугарски председник (после демонстрација на улицама Софије) на закон којим се предвиђа повећање старосне границе за одлазак у пензију³⁷⁰ итд. Политички суспензивни вето председника некада представља и исказивање става о суштинским и стратешким питањима једне државе па је тако, примера ради, председник Северне Македоније ставио вето на закон којим се прихвата споразум са Грчком о промени имена ове државе (у „Северна Македонија“) ³⁷¹, а бугарски председник је уложио вето на куповину америчких борбених летелица Ф-16, због, по његовом мишљењу, превисоке цене и повећања буџетског дефицита који таква наруџбина са собом носи.³⁷² Овакве одлуке такође природно имају снажан одјек у јавности и некада су претежно ка њој у старту и уперене (нпр. у случају вета председника Северне Македоније било је јасно сагледавањем односа снага у парламенту да он неће опстати, те је овај вето имао више карактер политичке изјаве, него механизма употребљеног у нади да се одлука спречи).

Шири политички потенцијал дејства различитих одлука председника, па и коришћења суспензивног вета, данас је, може се слободно рећи, већи него икада. Разлог томе јесте чињеница да је убрзани развој савремене технологије (а посебно средстава масовне комуникације) допринео значајно већем домаћају свих политичких порука. Примера ради, у САД је још педесетих година постало приметно колико популаризација телевизије почиње да мења правила политичке утакмице. Иако су у овој земљи још од 1940. године предизборне конвенције бивале телевизијски покриване, сматра се да је у овом смислу пресудна 1952. година, од када су са једне стране све конвенције републиканаца и демократа редовно преношене овим путем, а са друге – телевизијски апарати су у том тренутку већ били раширени по домаћинствима у Америци, па су поруке председничких кандидата и тим путем почеле стизати до милиона бирача.³⁷³ Уврежено је мишљење да је председник Џон Кенеди на изборима 1960. године победио Ричарда Никсона управо захваљујући телевизијској дебати коју су гледали милиони Американаца.³⁷⁴

Ако се у обзир узме да у САД постоји „церемонија потписивања“ суспензивног вета, о чему је већ било речи, јасно је да ће порука коју председник између осталог и бирачима тиме шаље данас до њих далеко лакше доћи. У односу на период дебате Џона Кенедија и Ричарда Никсона, када су људи ипак периодично добијали информације из света политике, оне данас путем мобилних телефона (преко којих се у реалном времену прате портали вести, преноси,

³⁶⁸ President vetoes VAT bill, Radio Prague International, <https://www.radio.cz/en/section/news/president-vetoes-vat-bill> ; (приступљено 25.2.2020)

³⁶⁹ Slovak president vetoes pension savings bill, IPE, <https://www.ipe.com/slovak-president-vetoes-pension-savings-bill/8383.article> ; (приступљено 25.2.2020)

³⁷⁰ Прванов штити Бугаре од дужег рада, Б92, https://www.b92.net/biz/vesti/region.php?yyyy=2011&mm=12&dd=12&nav_id=564943 ; (приступљено 25.2.2020)

³⁷¹ Иванов одбио да потпише закон о имену државе, Данас, <https://www.danas.rs/svet/ivanov-odbio-da-potpise-zakon-o-imenu-drzave/> ; (приступљено 25.2.2020.)

³⁷² Бугарски председник ставио вето на куповину авиона Ф-16, Политика, <http://www.politika.rs/sr/clanak/434307/Bugarski-predsednik-stavio-veto-na-kupovinu-aviona-F-16> ; (приступљено 25.2.2020.)

³⁷³ Види: Charles Thomson, *Television and Presidential Politics*, Washington 1956.

³⁷⁴ Thanks to TV debates, Kennedy wins in 1960, NBC News, доступно на: <http://www.nbcnews.com/id/26779750/ns/politics/t/thanks-tv-debates-kennedy-wins/#.Xlq-nGB7nIU>; (приступљено 29.2.2020.)

друштвене мреже и сл.) долазе до највећег дела популације готово тренутно. То је прилика да и они председници који имају право политичког вета, а у њиховој земљи коришћење овог овлашћења не подразумева церемонијал као у САД, такође могу његовим улагањем и образлагањем код бирачког тела добити неки политички поен (што они користе и приликом давања помиловања итд.). Иако ово свакако није по правилу примарни аспект употребе овог овлашћења, мишљења смо да га не треба занемарити у контексту разматрања реалне манифестације овог института у уставно-политичком животу.

Други вид председничког овлашћења суспензивног вета јесте онај код кога се промулгација (условно) ускраћује *из разлога сумње у уставност* достављеног изгласаног предлога закона. Њега је некада тешко у конкретном случају оштро разликовати од политичког, јер њихове границе могу бити замагљене, посебно уколико се тврдња председника о неуставности достављеног акта односи на несагласност не са неком конкретном уставном одредбом, већ начелима и духом устава. Чињеница да и уставни вето има и једно посредно политичко дејство (јер тако председник грађанима показује своју бригу о уставу) не дира у фундаментално дихотомну природу самог института, јер суштински разлог улагања може бити, како смо већ истакли, или несагласност са целисходношћу или сумња у његову уставност. Често се истиче да је суспензивни вето, када је настао у САД, превасходно био замишљен не као политичко оруђе, већ управо као средство за заштиту уставности.³⁷⁵ Познате су тако речи Александра Хамилтона, да је суспензивни вето (који он назива „*Qualified negative*“ - квалификовано поништавање, онемогућавање) „уставна одбрана“ и „одбрана о нецелисходних (неваљаних) закона“ (*improper laws*).³⁷⁶ И у нашој литератури се наводи да је првобитна улога била суспензивног вета била „одбрамбена и заштитна“, а да се он тек касније развио у „активније“ средство.³⁷⁷ Мишљења смо да је ово пак на извесан начин релативно, јер „активност“ или „пасивност“ нису апсолутни квалификаторни атрибути политичког деловања, односно деловања у циљу заштите устава. Док је заштита уставности по својој природи неумитно реактивна (пасивна), политичка компонента може такође бити пасивна (конзервативна), али и активна. Од свог настанка у САД је суспензивни вето био важан елемент система „кочница и равнотежа“, који по себи самом подразумева извесно политичко деловање. Изражен одиум према концепту апсолутног вета услед лоших искустава са законодавном санкцијом британског монарха навели су можда „очеве осниваче“ да на овај начин донекле „правдају“ предвиђање суспензивног вета у Уставу САД, али нам се чини да је оно у старту ипак носило у себи, ако ништа друго, онда један јасан потенцијал активног политичког деловања, који се заиста почео израженије испољавати тек нешто касније.

У свим државама које познају институт суспензивног вета у било каквој форми он подразумева „одбрамбену“ компоненту заштите уставности, са тиме што је обим контроле у неким државама (Немачка, Аустрија, Малта) сужен само на питања формалне и „очите“ материјалне неуставности (о чему пак у литератури постоје извесна спорења). Како смо видели, зависно од регулативе конкретног система, по овом основу ће ветирани предлог закона ићи на поновно изгласавање у парламент, пред уставни суд, или изузетно пред оба ова органа. У системима који предвиђају пун обим суспензивног вета (и политички и уставни), суштински до његовог улагања долази јер *председник сматра да са изгласаним предлогом закона нешто није у реду* (политички или у смислу уставности), те одбија да га потпише док се о томе не изјасни неки други, уставом за то надлежан орган. Код политичког суспензивног вета је јасно да о спорном акту мора поново одлучивати парламент (као орган који

³⁷⁵ Elliot Bulmer, 9.

³⁷⁶ Alexander Hamilton, *Federalist Papers No. 73 (The Provision for the Support of the Executive, and the Veto Power)*, Yale Law School Avalon Project: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed73.asp ; (приступљено 4.9.2019). (рад је првобитно објављен под псеудонимом Publius)

³⁷⁷ Владан Петров (2005), 67 – 68.

представља политичко мишљење сувереног народа), али се поставља питање ко треба да одлучује о суспензивном вету изјављеном из разлога сумње у уставност законског предлога. тј. које је од упоредноправних решења у овом смислу теоријски посматрано најисправније?

У литератури су присутни различити ставови о исправности предвиђања улоге једног или другог органа у овом поступку. Ратко Марковић пише да (у Србији) неуставност „није првенствена сврха суспензивног вета“, јер „уставност закона, много компетентније и са много делотворнијим санкцијама у случају неуставности оцењује посебан државни орган – Уставни суд“.³⁷⁸ „Кад председник Републике сматра да је закон неуставан, то нема довољну 'тежину'. Приликом поновног одлучивања о том закону Народна скупштина га може поново изгласати и он ће постати закон, без обзира на то што председник Републике сматра да је закон неуставан. Када Уставни суд сматра да је закон неуставан, такво схватање има 'тежину', јер ће закон престати да важи, више неће бити закон.“³⁷⁹ Сугеришући да председник треба да користи суспензивни вето преваходно из разлога сумње у целисходност достављеног акта, Ратко Марковић заправо само наглашава неадекватност важећег решења у Србији по коме и у случају неуставности коначну одлуку о судбини ветираног предлога закона доноси парламент.

У том делу бисмо се са овим аутором у потпуности сложили, али пак не и да председник треба да избегава коришћење уставног вета, уколико процедура предвиђа поновно изгласавање у парламенту.³⁸⁰ Валтер Пол каже: „Поверење грађана, који се придржавају закона, у парламентарну демократију и правну државу било би јако пољуљано ако би се неуставни закони могли обарати само на захтев Савезног уставног суда, тј. уколико не би постојала могућност да се они одмах по свом настанку, на почетку ефикасно, без правне несигурности и 'небироократски' одстране“³⁸¹. Иако у Немачкој, о чијем решењу Пол пише, по суспензивном вету није предвиђена поновна процедура у парламенту, он указује на важан аргумент зашто је могућност председника да укаже на евентуалну неуставност изгласаног предлога закона, пре него што он постане закон и почне производити ефекте, од велике важности. У условима одсуства најбољег решења, боље је и оно мање добро, него никакво.

Оправданост улоге уставног суда у овом поступку оспорава Мијат Шуковић, који на примеру Црне Горе констатује да би тако нешто изискивало начелно увођење концепта претходне контроле уставности, а што би пак „тражило радикално мењање уставно утврђених положаја и улоге Уставног суда, његовог места и његове физиономије у систему“.³⁸² То би га, по мишљењу овог аутора, „уместо субјекта који контролише довршеност законодавног процеса (...) инволвирало (у поступак – прим. М.Ђ.) као одговорног субјекта“, те утицало да се модификује позиција Скупштине у вршењу законодавне власти, а законодавни поступак учинило „мање рационалним и демократским“.³⁸³

Мишљења смо да до оваквог става овај аутор долази услед теоријски замишљеног, сасвим екстремног решења по коме се претходна контрола уставности прописује за сваки законски предлог, као саставни део редовног поступка. Само у таквој ситуацији би се могло

³⁷⁸ Ратко Марковић (2004), 338.

³⁷⁹ Ратко Марковић (2014), 328.

³⁸⁰ На линији размишљања Ратка Марковића треба споменути да Петар Штурановић истиче како је у Црној Гори председник „рестриктивно тумачио сопствена овлашћења сматрајући да он нема право да из разлога неуставности враћа Скупштини закон на поновно одлучивање, већ да је то једино ингеренција Уставног суда“. - Петар Штурановић, *Законодавна надлежност скупштине у савременом парламентарном систему*, Подгорица 2017, 60.

³⁸¹ Walther Maximilian Pohl, 207.

³⁸² Мијат Шуковић, 354.

³⁸³ *Ibid.*

дебатовати о смањењу „демократичности“ (мада не и рационалности) законодавног поступка. Овде међутим није о томе реч, већ само о питању да ли изгласани предлог закона који је председник државе, као орган који врши његово његово проглашење, оценио неуставним треба поново да буде потврђен од оног истог (политичког) органа који је за ту евентуалну неуставност и одговоран, или то треба да учини посебан, стручан орган, који се бави питањима уставности. Уставни суд у овом случају не би могао да самоиницијативно врши *a priori* контролу (као што то може чинити *a posteriori*), већ би то радио само онда када суспензивним ветом такав поступак иницира председник републике. У Србији је могућност факултативне претходне контроле уставности уведена доношењем Устава из 2006. године и то у једном по свом обиму сведеном и условљеном виду, који није ни на који начин тиме ову институцију учинио „субјектом законодавног процеса“ или тиме пак угрозио демократичност поступка (и теоријски и практично гледано).³⁸⁴ Боса Ненадић констатује пак одсуство могућности да председник републике у Србији покрене овај поступак, те да он „не кореспондира са правом председничког вета“, указујући притом на једну важну чињеницу: „у европским земљама у којима постоји овај облик контроле, поступак те контроле се без изузетка може покренути од стране шефа државе“.³⁸⁵

Дакле, у контексту дозвољености претходне контроле уставности може се ићи и неким средњим путем по питању обима и „редовности“, односно „факултативности“ те контроле. Предвиђање могућности да председник буде једно од овлашћених лица за покретање поступка (наравно уз предуслов да сам поступак зауставља промулгацију што у Србији нпр. *a priori* контрола уставности пак не подразумева), представља ништа друго до предвиђање уставног суспензивног вета, на начин на који он постоји у низу земаља у свету.

Само виђење улоге уставног суда у поступку претходне контроле уставности као „елемента законодавног поступка“ је по нашем мишљењу принципијелно спорно из више разлога. Пре свега, уставни суд је стручан орган по својој дефиницији, наспрам парламента који одражава политичку вољу и мишљење сувереног народа. Може се заиста догодити да парламент уважи аргументе председника да је погрешно (што се у нашој и упоредној пракси и дешавало), те да се поведе идеалом очувања уставности и одустане од оспореног акта, али се приликом теоријских разматрања и уставног нормирања не може поћи од претпоставке такве „добре воље“ органа коме је првенствена сврха политичка. Чешће ће (посебно у случајевима кохабитације) превагнути политички мотиви, па ће тако питање уставности зависити од могућности или немогућности постизања ширег политичког компромиса (уколико је предвиђена већа већина у поновном гласању), или ће оно у старту бити осуђено тек на накнадно утврђивање неуставности (ако је тражена већина иста), када закон већ буде проглашен и почне производити неуставне ефекте. Такво понашање парламента не може пак бити и за начелну осуду, јер је оно у складу са његовом примарном функцијом и природом. Ово наравно не значи да је посланицима дозвољено некакво отворено, намерно противуставно деловање (у Србији заклетва посланика каже да ће они дужност обављати „предано, поштено, савесно и верно Уставу“³⁸⁶), али у смислу стварних способности за оцену често врло софистицираних, стручних питања уставности треба бити реалан. Посланици не морају бити и најчешће нису правни стручњаци, а политички притисци и императиви такође могу допринети да се некада брига о уставности стави у други план.

Решење по коме ветирани предлог закона из разлога сумње у уставност иде пред парламент ставља тако уставном одредбом политичку вољу изнад уставности. Слободан Јовановић пише: „Актом проглашавања утврђује се аутентичност и законитост закона, то

³⁸⁴ Ово решење има пак неколико других значајних недостатака, о чему ће нешто више речи бити у поглављу 7.6

³⁸⁵ Боса Ненадић, 75.

³⁸⁶ Закон о Народној скупштини, Службени гласник РС 9/2010, чл. 17 ст. 2.

јест, да је наведени текст прави законски текст, и да је тај текст доиста усвојен од надлежних законодавних чинилаца на начин на који је законом, односно уставом прописан (*solemnis editio legis*)³⁸⁷. Упркос томе, услед Уставом предвиђеног решења (поновног изгласавања оспореног акта у парламенту), је примера ради председник Борис Тадић био принуђен да прогласи закон који је, како ће се показати, заиста сасвим извесно био формално (грубо) неуставан.³⁸⁸ Са становишта концепта елегантне конституције који заговарамо, ова могућност је потпуно неприхватљива, јер поред конкретне штете коју може да нанесе, она шаље и једну ширу, лошу поруку јавности да устав као фундаментални правни акт суверена не мора бити од крунског значаја, чак и када је реч о сасвим елементарним питањима.³⁸⁹ Из тог разлога смо као прву вредност једног уставноправног поретка по концепту елегантне конституције навели управо уставност, јер без ефикасног принципа „самозаштите“ устава, сви друга његова начела и решења могу лако „пасти у воду“.

Став да је у случајевима оспорене уставности изгласаног предлога закона боље да о том акту одлучује уставни суд, а не парламент, дели и бивши председник Милан Милутиновић, који притом наговештава и значај начина избора судија овог суда у контексту тежње ка објективном приступу уставности у конкретном случају.³⁹⁰ Питања устројства и начина рада уставног суда су заиста од изузетног значаја, али обимом превазилазе простор овог рада и њихово дубље разматрање би представљало знатну, упитно оправдану дигресију. Овде бисмо зато само указали да у овом смислу постоје боља и лошија решења, која битно утичу на објективност и „деполитизацију“ овог органа, али и да идеалног решења такође нема. Као и у свим осталим сферама друштвених наука, односно друштвеног деловања све је на изванредан начин релативно и може се у крајњој линији говорити само о више или мање пожељним решењима. Сваком праву, па тако и уставном је пак иманентна потреба да се у једном тренутку „подвуче црта“ и да се нешто прогласи истином. У судском поступку се то манифестује у начелу да се пресуђена ствар сматра истином (*res judicata pro veritate accipitur*), а у питањима уставности је то одлука уставног суда. Дакле питања састава уставног суда, трајања мандата, услова за избор судија и сл. јесу од изузетног значаја, који је начелне природе и односи се на деловање овог органа уопште. Не постоји пак неки њихов посебан значај у односу на општи када се ради о евентуалној надлежности за претходну контролу уставности. Дилема се зато просто своди на следеће: када је реч о потреби „подвлачења црте“ при оцени од стране председника оспорене уставности изгласаног предлога закона, ко то треба да учини? Стојимо чврсто при ставу да је одговор уставни суд, јер је он стручан, независан и (иначе) надлежан за питања која су предмет спора по улагању уставног вета.

Коначно, треба истаћи и да свако улагање суспензивног вета из разлога сумње у уставност има поред заштите уставности такође и одређено политичко дејство. Председник на овај начин показује да се стара о поштовању устава што му може (умногоме зависно од општег нивоа политичке културе у конкретној земљи) донети и одређене политичке поене. Ово пак не сме бити примаран мотив коришћења права уставног вета, јер би тако нешто представљало злоупотребу. Уколико један уставноправни систем предвиђа постојање политичког вета, председник постаје чинилац законодавног поступка, а зависно од конкретног нормирања овог института, његов степен инволвираности у легислативни процес

³⁸⁷ Слободан Јовановић (2011), 259.

³⁸⁸ Текст који је председнику достављен на проглашење указом није био идентичан ономе који је изгласан у Народној скупштини. Више о овоме у поглављу 7.4.

³⁸⁹ За парламентарну контролу уставности се у литератури истиче да је она „реликт прошлости, који се ретко примењује у упоредној пракси као једини облик оцене уставности“. – Данило Ћупић, *Оцена уставности аката и радњи судске власти*, докторска дисертација на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд 2014, 25. Зашто би онда било шта било другачије када је реч о поступку поновног гласања у парламенту о ветираним предлогу закона, који суштински није ништа друго него претходна парламентарна контрола уставности?

³⁹⁰ Прилог 2 ове дисертације.

може попримити и размере учешћа у самој законодавној вољи. Уставни вето пак нема овакве консеквенце. Како је уставност у највећем интересу суверена (јер се без ње све друге вредности могу довести у питање), контрола уставности, по нашем мишљењу, превазилази питања међусобног односа парламента и председника у контексту законодавног процеса и стога треба да буде поверена за то најстручнијем органу.

5. Суспензивни вето и питања легитимитета

Анализа овлашћења суспензивног вета се у контексту легитимитета његовог титулара своди на питање: какав суспензивни вето по свом квалитету (што преваходно подразумева обим и домаћај овог овлашћења, као и питања поновне већине и одлика поступка пред парламентом) треба да има неки председник у складу са легитимитетом своје функције у конкретном уставноправном систему. Краће речено: какав суспензивни вето је теоријски оправдано да неки конкретни председник има? Како смо из претходних излагања видели, после улагања суспензивни вето у упоредноправним системима подразумева по правилу улогу парламента и(ли) уставног суда, зависно од решења конкретног уставноправног решења. Разматрање питања легитимитета зато мора узети у обзир веома различиту природу ова два органа као и начелно дихотомну правну природу института.

Када је реч о *политичком суспензивном вету*, он разумљиво увек подразумева поновно гласање о ветираним предлогу закона у парламенту, те се питање о коме је овде реч своди на однос легитимитета, положаја и функције овог тела и председника републике. Парламент као колективни репрезент политичког мишљења народа ужива висок ниво легитимитета, који се најбоље постиже изборним моделом са пропорционалним изборним системом. Уколико су његови параметри, модел изборне листе, висина цензуса итд. постављени на адекватан начин, он се може у многоме приближити идеалној слици „политичког мишљења сувереног народа у малом“.³⁹¹ Како је суверени народ у фактичкој немогућности да сам у савременим условима доноси законе којима себе обавезује, он ову функцију поверава парламентарцима као својим политичким представницима. Закони које парламент доноси су тако израз политичке воље суверена, која оправдано може бити доведена у питање само од стране органа истог нивоа легитимитета.

Легитимитет председника републике, са друге стране, варира значајно у зависности од начина његовог избора у некој земљи. Уколико је избор *непосредан*, председник је такође „директан“ представник сувереног народа, коме је легитимитет висок, али квалитетом нешто другачији у односу на парламент. Са једне стране, реч је о инокосном представничком органу, те је у односу на парламент код њега веза са бирачима, односно његова „легитимација“ природно непосреднија. Са друге стране, парламент је као колективни орган, квалитативно бољи репрезент укупног политичког мишљења, јер, уколико је његов избор нормиран у складу са горе поменутих условима, он осликава сав плурализам (иоле значајних) политичких схватања у друштву. Чињеница да је легитимитет непосредно изабраног председника републике на изванредан начин „парцијалан“ у смислу тога да нису сви бирачи гласали за њега, не дира пак у његову репрезентативност и чињеницу да он

³⁹¹ Ово у идеалним условима подразумева давање могућности бирачима да, уколико желе, своју политичку вољу вршењем активног бирачког права манифестују што слободније, како би се та воља верно „пресликала“ на парламент. У овоме веома важну улогу игра начин на који је утврђен систем изборних листа. Више о овоме: Мирослав Ђорђевић (2016).

преузимањем функције постаје „председник свих грађана“, па и оних који нису за њега гласали³⁹², те се степен његовог легитимитета може сматрати веома високим.

Владан Кутлешић сматра да ова два државна органа имају „подједнак извор легитимитета“, те да се „легитимитету непосредно изабраног колективног органа супротставља легитимитет непосредно изабраног шефа државе“.³⁹³ Ратко Марковић такође констатује да „оба ова државна органа имају исти извор и степен легитимности“, те да зато „суспензивни вето није супротан начелу поделе власти, него је, напротив, остварење Монтескјеовог захтева да код поделе власти 'власт зауставља (*arrête*) власт“.³⁹⁴ Поставља се следствено томе питање зашто један од два органа истог легитимитета има право да „зауставља власт“ оног другог? Зависно од угла посматрања одговор може бити мање или више очит. По нашем мишљењу, поступак по изјављеном политичком вету уопште не треба гледати из угла некаквог „сукоба власти“, већ кроз призму суверена, у чије име и за чији интерес представници своје функције врше. У најбољем интересу народа је да закони садрже промишљена решења која подразумевају широк консензус у случају неслагања о целисходности. Најчешће се ово питање у легислативном процесу неће ни постављати, а уколико се постави, тј. уколико председник посумња да изгласани предлог закона можда није у најбољем интересу народа и државе, поновна процедура је ту да се о оспореном акту још једном размисли и да се, по правилу, прикупи шири консензус политичких играча, који у крајњој линији представља и огледало ширег консензуса сувереног народа. Уколико су се парламентарци или председник пак „огрешили“ о стварна народна очекивања у овом смислу, за такво понашање им на изборима (као и за низ других изневерених очекивања) следи политичка казна.

Како је смисао института суспензивног вета право провере, у контексту политичке (не)целисходности изгласаног акта и постизања његове шире легитимности (или његове пропасти) само онај суспензивни политички вето непосредно изабраног председника који захтева приликом поновног гласања већу већину од првобитне, може, по нашем мишљењу, имати теоријско оправдање. Комбинација истог нивоа легитимитета председника и парламента са правним и политичким смислом овог института просто логички захтевају повећану већину, јер би остатак на истој већини значио давање неоправдане предности легитимитету парламента, обесмисливши практично саму идеју и сврху суспензивног вета.

Сасвим супротно сматра Петар Штурановић који каже да „коришћењем председничког вета из разлога нецелисходности председник у свом образложењу веома јасно сугерише парламенту каква би, по његовом мишљењу, садржина конкретног закона требало да буде (...) на тај начин шеф државе се непосредно меша у ингеренције парламента узурпирајући његову законодавну надлежност (што – прим М.Ђ.) води смањивању ефикасности рада парламента“.³⁹⁵ Он потом закључује: „Можемо устврдити да председнички вето, односно његова злоупотреба представља потенцијални узрок разградње законодавне функције парламента и отежавања вршења његове законодавне надлежности“.³⁹⁶ Свакако да злоупотреба овог овлашћења може довести до застоја у легислативном поступку и да је тако нешто неприхватљиво, те да су механизми одговорности председника републике за кршење устава од изузетног начелног значаја, па и када је реч о евентуалној злоупотреби овог овлашћења. Међутим, посредни је ипак један (хипотетички) изузетак, а не правило, док се из

³⁹² Ово је у извесној мери аналогно одлучивању парламента, који одлуке у демократском процесу доноси већином гласова, а које ће после свог доношења бити уставноправно гледано „одлуке парламента“ као државног органа, а не само „одлуке владајуће већине“. Неодржива је тврдња да посланик ради само у интересу оних који су га изабрали, баш као и када је о председнику државе реч.

³⁹³ Владан Кутлешић (1992), 512.

³⁹⁴ Ратко Марковић (2004), 336.

³⁹⁵ Петар Штурановић, 58.

³⁹⁶ *Ibid.*

наведених редова чини да Штурановић принципијално види суспензивни вето као некакво угрожавање законодавне власти од стране председника. Ми смо пак, како смо истакли, склони другачијем углу посматрања, који не подразумева строго одвојене функције председника и парламента у овом смислу, већ их сагледава у ширем контексту представљања сувереног народа. Посматрано из угла суверена, није посреди реч ни у некаквој узурпацији, ни о „мешању“ у рад законодавства, већ о уставном механизму који се стара о демократском дијалогу и изналажењу најповољнијег решења за суверена. Демократски процеси некада подразумевају неслагање о томе „шта је најбоље“ (нпр. критика власти је једна од основних и *пожељних* карактеристика деловања опозиције у парламенту), а дисонантност у политичком дијалогу или међусобном односу државних органа не мора *per se* подразумевати нешто негативно, већ може сасвим супротно, водити ка бољем, промишљенијем решењу (чему помаже и институт суспензивног вета у свом политичком виду). Такође, потпуна унисоност политичког курса и одлучивања подразумева по правилу и једноумље, које није одлика демократских друштава. Управо суспензивни вето у контексту наведеног може представљати и средство за спречавање евентуалних недемократских тенденција у парламенту, такође на корист сувереног народа у крајњој инстанци.³⁹⁷

Ако контролна функција („право провере“) политичког суспензивног вета по својој природи тражи већу већину од првобитне, следеће питање јесте колика она треба да буде? У системима бицефалне егзекutive је јасно да ће за владајућу већину по правилу над-апсолутна већина представљати најчешће посебан изазов, али, како смо из ранијих излагања видели, у овом смислу не постоје чврста правила. Некада и апсолутна већина у конкретном случају може бити практично тешко достижна (у случајевима идеолошки хетерогених, коалиционих влада), док за неку изузетно снажну и стабилну владу, која ужива широку подршку у парламенту, ни највеће већине не морају нужно представљати проблем. Иако у овом смислу постоје одступања, у упоредном праву постоји тенденција да председници држава са председничким системом власти располажу изузетно јаким политичким ветом, који захтева над-апсолутне већине у поновном поступку, док непосредно изабрани председници других система власти имају суспензивни вето који тражи натполовичну већину свих посланика приликом поновног гласања. Оваква решења су по нашем мишљењу оправдана јер кореспондирају различитој природи председничке функције у председничком и другим системима поделе власти. Такође, уколико је идеја да политички суспензивни вето предвиди тежи поступак од првобитног, те да за своје обарање захтева шири консензус (који ће коначно самом акту дати већи легитимитет), овај принцип мора бити спроведен конзистентно. То практично значи да процедура мора бити сразмерно отежана за све категорије закона, у случају да конкретни уставноправни поредак предвиђа различите иницијалне већине за изгласавање одређених типова закона. У супротном се практично, али и из угла легитимитета у овим случајевима институт суспензивног вета обесмишљава.

Све наведено односило се дакле на политички суспензивни вето непосредно изабраног председника републике. Уколико је његов избор *посредан*, ситуација се из угла легитимитета значајно мења. Овакви председници имају по правилу мањи обим овлашћења (чије је вршење често условљено премапотписом), њихов легитимитет је посредан – изведен из парламентарне већине која га бира на функцију, те је следствено неоправдано да на располагању имају средство којим би се отежавао легислативни поступак. Зато се у државама са оваквим председницима право политичког суспензивног вета или не предвиђа, или прописује у свом квалитативно најслабијем виду, који подразумева само још једно гласање, истом већином у парламенту. Са друге стране, нижи легитимитет оваквог председника не значи и његово одсуство, па гледано из угла најбољег интереса суверена није неоправдано да он има право, као вршилац једне од највиших политичких функција у држави (и који је иноскосни, посредни представник народа), да искаже своје резерве у погледу

³⁹⁷ Више о овоме у поглављу 8.

одређеног законског решења. Дозвољавање улагања (слабог) политичког вета може зато имати бенефите у смислу јачања демократске комуникације и размене мишљења, за шта је пак предуслов да поступак подразумева начелну расправу (принципијелног смо мишљења – не и амандмане), у којој би се у светлу аргумената председника оспорени предлог закона још једном размотрио. Као што смо већ истакли, обавеза премапотиса је начелно супротна правној логици института суспензивног вета, те његово предвиђање представља неоправдано ограничење за иначе слабо потентно овлашћење председника у оваквим уставноправним системима.

У овом смислу треба напоменути и да разматрање легитимитета председника у односу на његов непосредан или посредан начин изборна није увек црно-бело. Амерички електорски изборни систем представља комбинацију посредног и непосредног избора, који у пракси доводи често до тога да кандидат који је у целим САД освојио далеко мање гласова буде „убедљиви“ победник на изборима.³⁹⁸ Упркос томе, председник ове земље јесте један од *de iure* и *de facto* најснажнијих председника на свету, који располаже правом суспензивног вета у политички изузетно потентном виду. Сасвим супротно од њега, немачки савезни председник располаже веома лимитираним овлашћењима, нема на располагању право политичког вета, а бира га Савезни скуп (*Bundesversammlung*), чију једну половину делегата чине посланици *Bundestag*-а, а другу половину бирају представничка тела земаља (*Länder*) по начелу пропорционалних избора. Иако се усред овако посредног избора сматра да је реч о органу ниског легитимитета (што се и желело постићи приликом писања Основног закона Немачке³⁹⁹) постоје и другачија мишљења у литератури, како је овако изабрани савезни председник заправо орган веома високог легитимитета. Шлајх на пример истиче да је *Bundesversammlung* орган „највећег свеукупног представљања немачког народа“, те да је неосновано раширена тврдња како овакав систем избора чини легитимацију Савезног наспрам Рајхспредседника (који је био биран непосредно) слабо.⁴⁰⁰

Питања оцене легитимитета тако не спадају у лако опипљиву материју у којој се *a priori* могу лако доносити закључци, а ставови аутора на ову тему су умногоме условљени њиховом општом перцепцијом државе, суверености, улоге државних органа итд. Са становишта концепта елегантне конституције ми пак сматрамо да степен легитимитета подразумева „верност одраза“ конкретног органа у односу на политичко мишљење сувереног народа, те да у контексту политичког суспензивног вета то подразумева да његов потентан вид оправдано може имати само онај председник који ужива висок ниво легитимитета. На тај начин не долази ни до какве конфузије власти, већ до стварања предуслова за поредак који може изнедрити промишљена и високо легитимна, демократска решења.

Када је реч о суспензивном вету председника републике, који је уложен *из разлога сумње у уставност* изгласаног предлога закона, у контексту легитимитета ствари стоје сасвим другачије у поређењу са свиме претходно реченим. Често се у литератури наводи „председничка функција заштите уставности“, која се доводи у везу (и) са правом суспензивног вета.⁴⁰¹ О њој се, по нашем мишљењу, у контексту овог института може говорити само у случају сумње у уставност, јер политички вето суштински нема непосредне везе са „чувањем устава“.⁴⁰² Међутим, у литератури (посебно немачкој) има оспоравања

³⁹⁸ Више о овоме у поглављу 6.1.

³⁹⁹ Више у поглављу 6.2.

⁴⁰⁰ Klaus Schlaich, *Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, Heidelberg 1987, 524.

⁴⁰¹ Види нпр: Ђузепе де Верготини, 595; Владан Петров (2005), 68.

⁴⁰² У Немачкој литератури постоји начелни став да могућност председника да одбије промулгацију услед сумње у уставност никако не чини од њега „чуvara устава“ (*Hüter der Verfassung*), као што је то био случај у Вајмарској Немачкој, већ да је та улога резервисана за Савезни уставни суд. - Norbert Bollendorf, *Die Staatsoberhäupter in der Bundesrepublik und in Frankreich*, (докторска дисертација), Würzburg 1965, 160. У новијој литератури ово помиње и детаљно образлаже Валтер Пол: Walther Maximilian Pohl, 152 – 156.

давања председнику квалификатива „чуvara устава“ и може се заиста поставити питање каква је природа уставног вета у овом смислу, те следствено – како се она одражава када је реч о питањима легитимитета?

Док се код политичког вета разматрања легитимитета своде на однос председника и парламента, уставни вето подразумева у овом смислу и узимање у обзир легитимитета устава, као највишег, темељног правног акта суверена. Такође, док су политичка питања, тј. питања целисходности неког решења „неухватљива“ и некаквим конкретним средством често тешко мерљива (своде се на процену), питања уставности су далеко конкретније природе. Уставни вето стога не представља израз неслагања председника са парламентом о нечему што је питање мишљења, већ значи неслагање о тумачењу (не)сагласности неког решења са правним актом највишег легитимитета и значаја⁴⁰³, а које је по својој природи такво да је мерљиво и решиво. Питање, које се стога своди на то који председник има право да оспорава уставност нечега што је донео парламент као представник народа, не треба зато да се фокусира на међусобни однос легитимитета ова два органа, већ превасходно на однос њихових легитимитета наспрам устава.

Улажући суспензивни вето из разлога сумње у уставност председник не утиче ни на који начин на законодавну вољу, јер на неуставну вољу парламент уопште нема право. Како председник по правилу врши проглашење изгласаног предлога закона, одсуство могућности исказивања сумње у уставност је потпуно неоправдано, без обзира на степен његовог легитимитета, јер га такво решење принуђава да изврши промулгацију акта за који мисли да је неуставан и као такав – штетан по онога кога непосредно или посредно представља. Питање уставности зато суштински надилази питање међусобног односа легитимитета парламента и председника, те консеквентно представља једну од линија раздвајања у дихотомној природи суспензивног вета.

Образложили смо већ наш принципијелни став да је предвиђање улоге уставног суда по уложеном уставном вету далеко оправданије решење у односу на поновно гласање у парламенту. Међутим, уколико се уставотворац ипак одлучи за ово потоље, питање тражене већине у поновном поступку постаје од изузетног значаја. Свака већина, па и она највећа ће слати лошу поруку да је уставност ствар тренутног, политичког договора (а не највиша вредност), али ће посебно предвиђање исте, обичне већине представљати својеврсни шамар идеји третирања уставности као једне од највиших вредности уставног поретка и *de facto* значити (макар привремено) стављање политике изнад права. Са становишта концепта елегантне конституције који заговарамо, тако нешто је апсолутно неприхватљиво.

Легитимитет осим свог обима (условно речено „квантитета“) има и свој квалитет, а он је у случају председника по својој природи првенствено политички. На терену заштите уставности путем улагања уставног вета он подразумева легитимитет *указивања* на могућу уставност, а не онај који се односи на *одлучивање* о њој.⁴⁰⁴ Та улога је поверена уставном суду, који такође, зависно од конкретно предвиђеног начина избора, има одређени (посредни) легитимитет суверена, уз квалитет стручности за одлучивање о овим питањима. Питање оправданости атрибута „чуvara устава“ за председника републике, због чињенице да он може да укаже на евентуалну неуставност, чисто је теоријско, нема практичан значај и представља просто одраз општег приступа једног аутора. Ми му овај квалификатив не бисмо пак категорички одрицали (јер он својим деловањем заиста може допринети очувању

⁴⁰³ Устав по правилу подразумева најшири консензус приликом свог доношења, од чега постоје сасвим изузетно одступања у виду изразито меких устава, који се могу доносити и мењати обичном већином у парламенту, као на пример на Исланду, где је за то довољна кворумска већина у две легислатуре (у овој земљи је пак парадоксално у пракси устав постојан, јер се уставни живот само делом одвија по писаним правилима, а умногоме по низу уставних конвенција). – Види: Дарко Симовић (2008), 196.

⁴⁰⁴ Петров пише да је „председник републике политички орган и није компетентан за доношење коначне одлуке о уставности закона“ и додаје да „зато и постоји уставни суд“. – Владан Петров (2005), 71.

уставности), али бисмо указали да је, као што се то у немачкој литератури посебно наглашава, примарни и главни „чувар устава“ – уставни суд.

6. Дистинктивни модели суспензивног вета у свету

Досадашња излагања су тежила да објасне овај институт, као и његове елементе, са једне стране путем уставноправно-догматске и логичке анализе, која тежи да изнађе „идеалан“ теоријски модел суспензивног вета, а са друге, сажимањем и дефинисањем (упоредноправним приступом) онога што се из може видети и „извући“ као преовлађујуће. Другим речима, полазећи од посебног, уз уважавање теоријских концепата, ишло се ка општем, да би смо сада покушали да у оквиру тог „општег“ дефинишемо разлику између неколико дистинктивних модела који се у уставноправним системима јављају.

Наиме, како је институт суспензивног вета везан за највише државне власти, његов појавни облик по правилу је знатно условљен системом власти који је присутан у одређеној држави. И у овом смислу постоје пак одступања, као и један изванредан број потпуно *sui generis* решења. Из тог разлога се не може говорити о јединственом, идеалном моделу, али се по нашем мишљењу можда може извући неколико дистинктивних модела суспензивног вета, и то: *амерички, немачки, француски, мађарски и пољски*, који представљају три фундаментално различита приступа овом институту (последње три државе јесу варијације истог модела), те илуструју широк спектар решења разних питања у вези са суспензивним ветом. Низ специфичних решења, која ми у овом раду третирамо као *sui generis*, не смеју се пак у оквиру анализе суспензивног вета сасвим занемарити, тако да су она представљена у овом поглављу одмах после излагања о три дистинктивна модела. Нека од њих, чисто теоријски посматрано, можда и завређују да буду третирана као посебан, „дистинктиван“ модел, што пак нисмо учинили, јер полазимо од претпоставке да предност морају имати државе у којима се неспорно више поштује стандард да се „политика одиграва (претежно) у границама права“⁴⁰⁵. Коначно, решење које постоји у нашој земљи разликује се значајно од три наведена модела (и припада посебној, четвртој групи), али како је њему по природи ствари у овој дисертацији посвећена посебна пажња, оно није и у овом поглављу посебно издвајано. Пре него што пређемо на обраду упоредноправних модела, треба истаћи да постоје и случајеви који се не уклапају ни у један од наведених критеријума и класификација, односно они који подсећају на суспензивни вето, али то заправо нису.

Пре свега, постоје републике, попут Хрватске, Словеније, Исланда или Израела, које уопште не познају овај институт. Хрватска је тако земља полу-председничког система власти⁴⁰⁶, у коме председник располаже значајним овлашћењима, али је однос између њега, као „једне од две главе извршне власти“ и парламента (*Сабора*) уставно нормиран „по моделу сарадње“⁴⁰⁷, који притом не подразумева и право суспензивног вета. Члан 89 Устава Хрватске, који се бави питањем промулгације може на први поглед навести на погрешан

⁴⁰⁵ Под овим стандардом подразумевамо пре свега тежњу и значајан степен остварења идеала правне државе и владавине права, односно остварења основне премисе класичног демократског конституционализма, да је „легитимна само она политичка власт која је ограничена правом насталим на основу сагласности (владавина права) и која помоћу устава као основног закона штити основна права појединца“ – Лидија Р. Баста Флајнер, *Политика у границама права*, Београд 2012, 13.

⁴⁰⁶ Мада се у литератури некад указује и да је њега боље означавати као „председничко-парламентарни“ или „систем рационализованог парламентаризма“. – Branko Smerdel, Design and Operation of the 'Hybrid Presidency – Evaluation of the Power Sharing in Croatia Top Executive, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2/2015, 190.

⁴⁰⁷ *Ibid*, 195.

закључак, јер одмах пошто нормира да председник врши промулгацију, каже да председник може, ако сматра да *проглашени закон* (подвукао М.Ђ.) није у скаду с Уставом, покренути поступак за оцену уставности закона пред Уставним судом. Овде није дакле реч о ускраћивању промулгације, већ просто о томе да председник може поднети предлог за оцену уставности Уставном суду за закон који је већ донет и проглашен (уставни систем Хрватске не познаје претходну контролу уставности). Реч је дакле само о нешто неуобиченијој номотехници, јер се одредбе о томе ко је овлашћен за покретање поступка пред уставним судом у уставима чешће налазе у делу који ову институцију регулише. Како смо већ истакли, принципијално сматрамо да није оправдано решење по коме је председник у обавези да у правни поредак „пусти“ закон за који мисли да је неуставан, да би тек касније могао да покуша да га из њега уклони подношењем предлога уставном суду.

Република која у свом уставноправном поретку нема институт суспензивног вета је и Израел. Једна од ретких држава са некодификованим, али писаним Уставом (Основни закони Израела) предвиђа да председник Републике врши промулгацију (уз премапотпис) свих закона осим оних који се односе на његова овлашћења.⁴⁰⁸

У нашем блиском окружењу својеврсни куриозитет по овом питању представља Словенија, која такође не познаје овлашћење суспензивног вета председника републике, али познаје институт „суспензивног вета“ као овлашћење „другог дома парламента“. Оба појма смо намерно ставили под знаке навода, јер није до краја јасно ни да ли је реч о суспензивном вету, ни да ли је носилац тог овлашћења други дом парламента или пак специфичан, засебан државни орган. Председник Словеније врши промулгацију закона, али „нема надлежности за учешће у законодавном поступку“⁴⁰⁹ ни на који начин, па тако ни правом суспензивног вета. Државни савет (*Državni svet*), који представља својеврсни „други дом“ словеначког парламента пак има на располагању ову могућност у односу на представнички дом.⁴¹⁰ Сама позиција и улога Државног савета представља сложено питање у контексту дилеме да ли је реч о другом дому или каквом сасвим посебном органу. У складу са ставом који смо изнели у поглављу 3, о овом овлашћењу се може говорити као о суспензивном вету уколико је Државни савет какав засебан орган. У овом смислу је донекле индикативна и систематика словеначког Устава, који ово право Државном савету даје и у делу који се бави питањем промулгације закона, одмах после констатације да њу врши председник Републике⁴¹¹, што је чест, готово редован номотехнички приступ када је реч о председничком овлашћењу суспензивног вета. Такође, систематика Устава је таква да одредбе о Државном савету ставља у исту равн са одредбама о Народној скупштини, али и о председнику републике, влади, судству итд. дајући тиме аргумент да је реч о својеврсном засебном органу, а не о другом дому парламента.⁴¹² Предвиђена процедура је таква да у року од седам дана по усвајању законског предлога у Народној скупштини, Државни савет може од ње тражити да о односном предлогу закона гласа поново, али овај пут већина за изгласавање предлога мора

⁴⁰⁸ Yehoshoua Freudenheim, 153.

⁴⁰⁹ Miro Cerar, Položaj in vloga predsednika republike Slovenije, *Teorija in Praksa*, 5/1997, 772 - 773.

⁴¹⁰ Словеначки парламент се састоји од представничког тела - Народне скупштине (*Državni zbor Republike Slovenije*) и Државног савета (*Državni svet*), органа који заступа „социјалне, економске, професионалне и локалне интересе“ (чл. 96 Устава Словеније) и који има могућност законодавног утицаја. Оваква организација парламента представља изразит крњи (непотпуни) бикамерализам. У Словенији се пак, када се говори о парламенту, по правилу под њим подразумева само Народна скупштина. Петров наводи да је у Словенији реч о „најређем облику неегалитарног бикамерализма“. - Владан Петров (2010), 59.

⁴¹¹ Устав Словеније чл. 91.

⁴¹² У Француској је на пример самим уставом потпуно недвосмислена дводомност јер Устав у делу под називом „Парламент“ просто каже: „парламент се састоји од Националне скупштине и Сената“. – Устав Француске, чл. 24 ст. 2. Уколико би уставна систематика била једини критеријум за одређивање да ли је Државни савет у Словенији део парламента, одговор би вероватно био одречан.

бити апсолутна, или чак још већа уколико Устав то прописује.⁴¹³ Ако и по други пут законски предлог буде изгласан, сматра се коначним и одлази председнику на промулгацију.

На словеначком примеру се тако може видети и да се рокови за промулгацију (8 дана од коначног изгласавања) не поклапају са роком за улагање суспензивног вета (7 дана). По својим карактеристикама словеначки „суспензивни вето“ би се могао карактерисати као „јак“ вето, који није лако надвладати у поновној процедури. Међутим, услед природе његовог носиоца, Државног савета који представља квази-други дом словеначког парламента, он остаје у домену „креирања воље законодавног тела“ (уколико се пође од тога да јесте реч о другом дому парламента), па је тешко поредити и анализирати овај суспензивни вето са оним који имају председници република. Механизам јесте исти, али су његова правна природа и функција фундаментално различити, а како је тема ове дисертације суспензивни вето председника републике, овим куриозитетом се овде нећемо више бавити.⁴¹⁴

У Босни и Херцеговини постоји право суспензивног вета, али оно пак не припада председнику државе (који не постоји у овој земљи као инокосни орган, него у виду трочланог Председништва БиХ), већ председнику ентитета – Републике Српске. По Уставу Републике Српске, председник има право да у року од 7 дана или потпише изгласани предлог закона, или да га врати Народној скупштини на поновно одлучивање.⁴¹⁵ Уколико ветирани предлог буде поново усвојен већином која је иста као првобитна (а која за све законе јесте апсолутна већина), председник га мора прогласити законом.⁴¹⁶ Како је овде пак реч о председнику ентитета, а не председнику читаве државе, ни овим примером се више нећемо бавити.

Једно сасвим специфично решење, које подсећа на институт суспензивног вета (али то ипак није) постоји на Исланду. Наиме, у овој земљи председник републике има право да одрекне промулгацију изгласаном предлогу закона, уз захтев да се грађани о њему изјасне на референдуму, који се тим поводом организује „чим околности дозволе“.⁴¹⁷ Из овог разлога неки аутори, по нашем мишљењу погрешно, закључују да је посреди тзв. „демократски вето“, јер је „крајња одлука о судбини законског предлога у рукама народа“.⁴¹⁸ Међутим, у истом члану Устава Исланда наводи се да ће оспорени акт „свеједно постати закон“, те да ће његово дејство бити „поништено уколико он буде одбијен (на референдуму – прим. М.Ђ.), док у супротном остаје на снази.“⁴¹⁹ Дакле, иако је изостао акт промулгације, дотични изгласани предлог закона по самом слову Устава постаје закон, да би га одлука народа на референдуму тек касније могла анулирати. Да такав акт не постаје закон пре одлуке на референдуму, могло би се говорити о некаквој *sui generis* врсти суспензивног вета у коме коначну одлуку не доноси ни парламент, ни уставни суд, већ непосредно суверен. Како до промулгације ипак долази, не ради се пак о таквом институту, јер по нашем мишљењу суспензивни вето по својој природи представља условно одрицање промулгације (од стране председника) до доношења коначне одлуке о томе од стране неког другог органа (овде би то био народ). Цитирани члан Устава Исланда не предвиђа никакво ограничење у смислу предмета контроле од стране народа (услед чега аспект целисходности природно долази у

⁴¹³ Устав Републике Словеније, чл. 91 ст. 2.

⁴¹⁴ Вероватно из разлога што се овакав „суспензивни вето“ пре има третирали као питање међусобног односа два дома крњег бикамералног парламента, него као суспензивни вето *per se*, који подразумева председника као свог носиоца и има читав низ атрибута своје правне природе, а који су нераскидиво везани управо за таквог носиоца, у литератури се дешава, можда оправдано, да се он уопште не констатује и разматра као суспензивни вето. Нпр: Дарко Симовић (2008), 236.

⁴¹⁵ Устав Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, чл. 80 ст. 4

⁴¹⁶ Радомир Лукић (2013), 661.

⁴¹⁷ Устав Исланда, чл. 26.

⁴¹⁸ Elliot Bulmer, 22.

⁴¹⁹ Устав Исланда, чл. 26.

први план), па смо склони закључку да је овде у питању просто једна специфична варијанта референдума, као инструмента непосредне демократије. Околност да одлука народа у овом случају производи ефекте *ex tunc* приближава, теоријски гледано, ово решење институту суспензивног вета, али ипак остаје изван њега (оспорени акт је постао закон, за разлику од предмета суспензивног вета).⁴²⁰

Референдум у контексту института суспензивног вета може и на друге начине довести до конфузије у доктрини. У Француској тако, како ћемо нешто ниже детаљније видети, председник може ставити на референдум, у договору са владом, *предлоге* закона (не и *изгласане предлоге* закона), а услед неконзистентне употребе терминологије у литератури (конкретно употребе термина „закон“ за овај акт), долази до забуне о природи таквог овлашћења. У Летонији ветирани предлог закона може завршити на референдуму, али не одлуком председника државе, већ једне десетине чланова парламента и то тек пошто председник уложи вето.⁴²¹ У овом случају није дакле, са једне стране, реч о одлуци председника, а са друге – ни вето после кога до одлуке о одржавању референдума долази није класичан суспензивни, већ „замрзавајући“ вето, о коме ће више речи бити у поглављу 6.4. Ови примери пак показују да у упоредном праву понекад долази до преплитања института референдума са овлашћењима везаним за промулгацију закона, али по нашим сазнањима, не постоји решење које по улагању суспензивног вета предвиђа референдум уместо процедуре пред парламентом или уставним судом.

Коначно, треба се осврнути и на *питање апсолутног вета*, који за разлику од суспензивног даје свом носиоцу право да коначно, без могућности поништавања ове одлуке путем некакве процедуре, заустави предлог закона и трајно му одрекне промулгацију. Овакав вето се данас предвиђа само изузетно, а његов смисао је различит у односу на суспензивни вето, јер се овде не ради о пажљивом одмеравању неке важне политичке одлуке добијањем додатног легитимитета или о провери и заштити уставности, већ је реч о стварању једног потпуно другачијег међусобног односа грана власти у коме председник добија снажну превагу над другим властима и постаје ко-законодавац.

У нашој обимом оскудној литератури која се бави питањима суспензивног вета, по правилу се истиче да је овакво решење неоправдано јер не указује „на поделу власти као принцип организације власти, већ пре на јединство и мешање (конфузију) власти у том смислу што би орган извршне власти трајно и равноправно учествовао у раду законодавне власти, а такво решење не би одговарало оном стандарду демократије који предвиђа да опште обавезне норме понашања (законе) доноси колективни непосредно изабрани орган (парламент), а да се законско извршење поверава органима (егзекутиви) који не морају бити непосредно бирани, већ само одговорни легислативи и самостални у раду“.⁴²²

Индијски устав из 1950. године предвиђа пак могућност да председник „коначно одбије предлог закона“ када му овај буде достављен на потпис.⁴²³ После оваквог вета, законски предлог је званично „мртав“ и једино што парламенту остаје на располагању јесте да са целим послом крене из почетка. Насупрот томе, уколико се индијски председник одлучи да искористи суспензивни вето, парламент га може лако оборити обичном већином, после чега је председник дужан да односни изгласани предлог закона потпише. Није сасвим јасно зашто је индијски уставотворац у уставни систем у коме премијер, а не председник државе игра главну политичку улогу, овом другом дао овлашћење апсолутног вета, посебно ако се узме у обзир да је главни узор при изради овог устава био устав Републике Ирске.⁴²⁴

⁴²⁰ Дарко Симовић такође не види ови могућност на Исланду као вид суспензивног вета. – Дарко Симовић (2008), 194.

⁴²¹ Устав Летоније, чл. 72.

⁴²² Владан Кутлешић (1992), 514.

⁴²³ Устав Индије, чл. 111.

⁴²⁴ Durga Das Basu, *Commentary on the Constitution of India (Vol. II)*, Calcutta 1965, 350.

Највероватније је реч о последици британског утицаја и традиције, а у литератури се у овим разматрањима истиче да и енглеска краљица, теоријски посматрано, има право апсолутног вета, али да се оно изуобичајило, јер није коришћено још од времена краљице Ане (почетак XVIII века).⁴²⁵ Овакво решење данас свакако представља својеврсни уставноправни атавизам. Апсолутни вето индијског председника је само донекле ублажен уставним амандманима из 1971. године, који га обавезују да да своју сагласност уколико је реч о уставним амандманима.⁴²⁶

Поред Индије, постоји међутим још један пример државе која познаје уставом детерминисани, потпуно неспорни апсолутни вето и притом је реч о европској земљи – Кипарској републици, чланици Европске уније, која је једна од свега пар европских држава са председничким системом власти, налик ономе који постоји у САД.⁴²⁷ Овлашћење суспензивног вета, по слову кипарског Устава из 1960. године, у овој земљи имају два носиоца – председник и потпредседник републике, што представља решење условљено етничким конфликтима у прошлости (носиоци ових функција се из редова Грка и Турака бирају по етничком кључу, слично систему који постоји у БиХ). Осим специфичности да суспензивни вето има два носиоца, вероватно такође мотивисано осетљивом политичком ситуацијом, предвиђено је да они имају право апсолутног вета за све законе који се тичу спољних послова, одбране или сигурности (прецизна листа свега што се под овим може подразумевати предвиђена је самим текстом Устава).⁴²⁸ За све остале законе предвиђен је класичан суспензивни вето. Турски представници пак од 1963. године бојкотују све јавне функције, па тако и функцију потпредседника која је за њих резервисана, те је консеквентно у овој земљи апсолутни и суспензивни вето фактички само у рукама председника републике.

У литератури се наводи и да је апсолутни вето постојао у уставу Гане из 1960. године.⁴²⁹ Доношењем Устава из 1992. године у овој земљи он више пак не постоји (већ је присутан веома јак суспензивни вето који захтева 2/3 већину приликом поновног изгласавања ветираног предлога закона).⁴³⁰

Постоје и случајеви када се уставом не предвиђа децидно, као у случају Индије и Кипра, постојање апсолутног вета, али он у одређеним околностима може практично настати. Један такав *de facto* апсолутни вето представља тзв. цепни вето председника САД који постоји у случају да је председнику достављен изгласани предлог закона, али је од момента достављања до момента завршетка заседања парламента остало мање времена него што је уставни рок за промулгацију.⁴³¹

Одсуство рока за промулгацију, односно вршење овлашћења суспензивног вета, може такође, како смо видели на примеру наведеног „цепног вета“ у Индији, *de facto* претворити овај институт у апсолутни вето. Петров тако пише да је „правило да без уставом утврђеног рока, суспензивни вето сасвим губи смисао“, те да „одсуство овог рока значи не само да

⁴²⁵ Durga Das Basu (2011), 186.

⁴²⁶ R.C. Bhardwaj, 42.

⁴²⁷ Друга земља на коју се у овом контексту мисли је свакако Турска, која је недавним уставним изменама (из 2017. године) додатно ојачала председника, политички му подредила владу и тиме из полу-председничког прешла у групу земаља са председничким системом власти. У литератури се са правом указивало да овакав потез значи президенцијализацију, те да је фундаментално „сувишан и штетан“. – Више о томе: Владимир Микић, Перспектива президенцијализације уставног система Турске, *Страни правни живот*, 2/2016, 89 – 102. Ипак, у домену овлашћења суспензивног вета, остало се при моделу који је слабији од оног у САД. Закони који се тичу буџета су изузети из овог права председника, захтевана већина приликом поновног одлучивања је натполовична (чл. 89 Устава Републике Турске), а специфичност је могућност улагања парцијалног вета, о чему је већ раније било речи.

⁴²⁸ Устав Кипарске Републике, чл. 48, 49 и 57.

⁴²⁹ Оливер Николић (1997), 162.

⁴³⁰ Устав Гане, чл. 106 ст. 10.

⁴³¹ О цепном вету било је више речи у поглављу 4.2.

председник може потпуно слободно одлучити када ће га употребити, него и да ли ће га уопште употребити, што би његову дискреционарност претворило у арбитрерност⁴³². У потпуности се слажемо са оваквим ставом јер су данас још увек веома ретке државе са тако високим степеном уставноправне и политичке културе, да се политички чиниоци не морају зауздати („уставити“) недвосмисленим нормама, како би се спречило извитоперење института у пракси. Смисао постојања рока јесте тако спречавање злоупотребе овог овлашћења.

Примера ради, одсуство рока за промулгацију у Северној Македонији⁴³³, о коме је већ било речи, или остављање могућности за тзв. „ћутање председника“ после поновног изгласавања законског предлога, које је било могуће по српском Уставу из 1990. године, представљају реалан проблем за државе тзв. „младе демократије“ у којима је поступак сазревања вишестраначког политичког живота, после готово пола века ауторитарног комунистичког режима још увек у раној фази. Одлагање промулгације са циљем јасне злоупотребе у оба наведена система представља несумњиво грубо кршење устава, а не намеру уставотворца да председницима ових држава омогући *de facto* апсолутни вето (реч је у оба случаја највероватније у номотехничкој омашци). Са друге стране, у државама са турбулентним политичким дешавањима, лошом економском ситуацијом и генерално неповољним друштвеним амбијентом није чудно што се властодршци држе *слова* устава и не теже (или то објективно нису ни у могућности) да стварају и следе некакве уставне обичаје, како је то случај у неким стабилним и богатим западноевропским државама.

Са друге стране државе које су услед разних околности имале срећу да повежу пет, седам, десет или више деценија политичког и економског благостања, стабилности и просперитета, развиле су неписана уставна правила која се поштују као да стоје у самом Уставу. Делом услед свести о томе „да се то не ради“, а делом због прозаичне чињенице да би се у случају грубог кршења устава довољна, критична маса политичких чинилаца разних профила ујединила у намери да осујети такво деловање, до злоупотребе уставних пропуста не долази и они уопште, за разлику од нпр. наше литературе, не буде ни посебно интересовање доктрине.⁴³⁴

Може се тако навести пример Немачке, која познаје један од обимом најслабијих овлашћења суспензивног вета, који притом није децидно уопште предвиђен уставним текстом, већ се посредно, тумачењем из њега извлачи. Основни закон Немачке притом не предвиђа ни рок за промулгацију, односно њено одрицање, па се у пракси не поставља питање злоупотребе оваквих уставноправних празнина. Разлози за то леже, како смо већ истакли, делом у високом нивоу политичке културе, а делом и у релативно ефикасном систему, којим би се таква злоупотреба могла санкционисати. Немачка је пример и за још један привид апсолутног вета, јер Уставом из поменутих разлога није предвиђена ни процедура по одрицању промулгације. За разлику од нпр. Француске, Пољске и Мађарске у којима уставни судови (тј. Уставни савет у Француској) аутоматски покрећу поступак

⁴³² Владан Петров (2005), 74 – 75.

⁴³³ Устав Македоније, чл. 75. Истиче се пак у литератури да рок у овој земљи постоји јер га предвиђа Закон о Собрању (7 дана). Међутим, мишљења смо да је такво решење тешко бранити. Питање рока за коришћење суспензивног вета је *per excellence* пример *materia constitutionis*, оно намеће председнику обавезу, тј. мења карактер његове обавезе и не може се прописивати стога актом ниже правне снаге од устава. – Види: Петар Штурановић, 61.

⁴³⁴ Треба овде истаћи да су у Србији разматрања о томе шта треба чинити у случају „ћутања председника“ остала на нивоу доктринарних расправа о овој празнини, јер се такав случај по нашим сазнањима никада није догодио у пракси. Са друге стране у Северној Македонији је одсуство уставног рока за промулгацију више пута правило проблеме у уставном животу, примера ради када је председник Иванов 2018. године просто одбио да потпише Закон о службеној употреби закона (који је предвидео могућност званичне употребе албанског језика у овој држави). Види: Прилог Сител телевизије, *Спировски: Иванов мора да го потпише законот за јазуци* <https://www.youtube.com/watch?v=1uXi4IuaIh4> (приступљено 23.3.2020.)

контроле уставности, у Немачкој се то не дешава по аутоматизму, али такву иницијативу пред Савезним уставним судом покреће по правилу предлагач закона.

Дакле, може се пре излагања решења земаља које смо издвојили као моделе суспензивног вета резимирати да постоје државе које уопште не познају суспензивни вето или је његов носилац неки други орган, а не председник, те да по нашим сазнањима постоје две државе са могућношћу улагања апсолутног вета, као и више њих у којима постоји неки вид привидног или, под одређеним околностима, *de facto* апсолутног вета. Велика већина земаља предвиђа пак, са извесним одступањима, решења налик неком од ових које смо на наредним страницама издвојили као моделе.

6.1. Модел снажног политичког суспензивног вета: САД

Сједињене Америчке Државе су једна од најстаријих (модерних) република на свету. Својим уставним моделом САД су биле и остају узор многим државама у свету, од којих ни једна није успела да у пракси оствари идеал „кочница и равнотежа“, као система строге поделе и ефикасне међусобне контроле грана власти, већ су све по правилу тежиле постепеној превази извршне власти, тј. presidency. Устав САД је уједно и први устав једне државе који је предвидео институт суспензивног вета, и то у једној врло потентној варијанти, а током више од два века примене и развоја овог института разрешен је и низ дилема које су се јављале у вези са његовим домаћајем, као и техникама примене.

Из ових разлога било је немогуће у досадашљим излагањима разматрати правну природу и појединачне елементе, односно аспекте суспензивног вета, без честих навођења примера америчког решења. Зато ћемо сада, како бисмо избегли непотребна понављања, а читаоцу пружили прилику и да сагледа овај институт у САД на једном месту, материју у овом поглављу свести практично на један краћи преглед, уз низ упућивања на одговарајућа места у дисертацији, на којима се о конкретној теми нешто више може прочитати. Све о чему је већ фрагментарно било речи, сада ће пак, са друге стране, бити изложено једној контекстуалној анализи и оцени у светлу закључака до којих смо дошли приликом разматрања правне природе суспензивног вета као института *per se*.

6.2.1. Уопште о америчком председнику

Амерички председник је по својој позицији и овлашћењима један од најснажнијих председника и *de facto* најутицајнијих људи на свету. У нешто старијој америчкој литератури (из времена хладног рата) се са јасном дозом националног поноса (али и пропагандне намере, као и, мора се приметити, оптимизма) тврди и од стране врло угледних конституционалиста да „ко год се налази на његовој позицији је неизбежно један од свега четири или пет људи на чија се мишљења и квалитете читав свет угледа у неуморној тежњи ка миру и просперитету“⁴³⁵. У то време на другом крају света, иза „гвоздене завесе“ аутори америчког председника принципијелно виде као „предводника буржоаског империјализма“, а за његово овлашћење суспензивног вета се говорило да је оно „средство активног утицаја на законодавне активности Конгреса и инструмент заштите интереса монополистичких

⁴³⁵ Clinton Rossiter, *The Three Pillars of U.S. Government: the Presidency, the Congress, the Supreme Court*, Washington 1962, 2.

кругова“.⁴³⁶ Не улазећи у идеолошку аргументацију оваквих ставова, данас је неспорно да амерички председник због своје моћи и утицаја јесте неко кога константно у виду имају сви политички фактори како на међународној позорници, тако и у оквиру самих САД, те да његово овлашћење суспензивног вета заиста јесте инструмент снажног, активног утицаја на законодавне активности Конгреса.

Начин избора америчког председника се у литератури оцењује као „најособенији облик посебних посредних избора“⁴³⁷, јер се обавља путем тзв. електора (*electors*), који пак немају никакве везе са Конгресом. Њихов избор се врши у оквиру федералних држава (држава чланица федерације) што значи да избор председника САД представља заправо „комбинацију посредног и непосредног избора, што и јесте главна особеност оваквог начина избора“⁴³⁸. Свака држава бира онолико електора колико има представника у Конгресу, да би они после тога гласањем одлучили ко ће бити председник Републике (победу односи кандидат који освоји највише гласова електора, а уколико је број гласова кандидата исти, Устав предвиђа механизам којим Представнички дом одлучује коначног победника).⁴³⁹ Устав формално не ограничава електоре, тј. даје им слободу да гласају по свом уверењу, не нужно за „очекиваног“ кандидата, односно оног ко је освојио највећи број гласова. Међутим у пракси је настала неписана обавеза (уставна конвенција) да електор гласа за кандидата који је у тој изборној јединици освојио највећи број гласова.⁴⁴⁰ Ипак, последица оваквог изборног система председника републике јесте да победу може однети кандидат који је од укупног броја гласача у САД (тзв. *popular vote*) добио мањи број гласова (али довољан број електорских гласова – *electoral votes*). Таква ситуација није неуобичајена и догодила се и приликом последњих избора на којима је победио Доналд Трамп, иако је противкандидат Хилари Клинтон освојила већину укупног броја гласова са разликом од скоро три милиона гласова.⁴⁴¹

Амерички председник у складу са строгим поделом власти у овој држави, инкорпорира у себи сву ефективну извршну власт поред низа церемонијалних функција, као репрезента САД. Он је шеф државе, симбол народа и истовремено шеф његове владе. У литератури се ово описује крилатицом „*He reigns, but he also rules*“ („он влада, а такође и управља“ – као контраст максими енглеског конституционализма „краљ влада, али не управља“).⁴⁴² Овлашћења америчког председника су изразито бројна и хетерогена по својој природи.⁴⁴³ Начин на који су прописана у Уставу САД је магловит и често начелног

⁴³⁶ Галина Гавриловна Бойченко, *Конституција Соединних Штатав Америци (США)*, Москва 1959, 70. Иронично, данас председник Русије има на располагању једно од најпотентнијих овлашћења суспензивног вета на свету, по снази једва нешто слабије у односу на америчког председника. Више о томе у одељку 6.4.

⁴³⁷ Вида Чок, 45.

⁴³⁸ *Ibid.*

⁴³⁹ Устав САД, чл. 2 секција 1, тач. 2 и 3.

⁴⁴⁰ Владимир Микић, *Амерички председник као шеф дипломатије и врховни заповедника*, Београд 2017, 28.

⁴⁴¹ *Presidential Election Results: Donald J. Trump Wins*, New York Times, <https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president> ; (приступљено 29.2.2020.)

⁴⁴² Clinton Rossiter (1956), 6.

⁴⁴³ Многобројна овлашћења председника САД су на основу уставне регулативе (члан 2 Устава САД) систематизовали Дарко Симовић и Владан Петров: „1) врховни командант војске и морнарице, као и милиције појединих држава кад ова буде позвана у активну службу; 2) може тражити писмено мишљење од старешине сваког департамана о било ком предмету који спада у задатке одговарајуће службе; 3) одлаже извршење казни и даје помиловања за кривична дела против Сједињених Држава, изузев у случајевима *impeachment*-а; 4) закључује међународне уговоре, на основу мишљења и с одобрењем Сената; 5) на основу мишљења и с одобрењем Сената, именује амбасадоре, друге дипломатске представнике и конзуле, судије Врховног суда и друге службенике САД, чије именовање у Уставу није предвиђено на други начин и који ће бити одређени законом; 6) попуњава сва места која се могу упразнити за време док Сенат не заседа, додељујући звања којима ће истећи важност крајем следећег заседања Сената; 7) обавештава Конгрес о стању уније и износи му мере које сматра потребним и целисходним; 8) у изванредним околностима може сазвати оба дома или који од њих, а у случају неслагања међу њима у погледу одлагања, може одложити њихово заседање за време које сматра погодним; 9) прима амбасадоре и друге дипломатске представнике; 10) стара се о тачном извршавању закона и

карактера, што је доводило до проблема приликом утврђивања тачне границе онога што председник сме да ради, посебно уколико је реч о неком чињењу без одобрења, или супротно мишљењу Конгреса. У доктрини су присутни различити приступи оваквим дилемама, који често подразумевају широко тумачење одредбе члана 2 Устава да је „извршна власт оличена у председнику САД“, а наглашава се и потреба сагледавања историјског развоја и праксе овлашћења председника, ради лакшег утврђивања њихових граница у конкретном случају⁴⁴⁴ (што је, чини нам се, у складу са прецедентном природом читавог америчког правног система, као и следствено приметно „казуистичким“ приступом уставноправне доктрине у овој земљи).

Осим надлежности за спровођење закона, у литератури се посебно апострофира његова улога врховног команданта, која се описује и као „важна функција од које он не може побећи и да хоће, а неколико председника је то силно желело“⁴⁴⁵. Важна група овлашћења је и она везана за вођење спољних послова, представљање земље и закључивање међународних споразума. Иако Устав предвиђа да њих председник потписује „уз мишљење и одобрење Сената“, у пракси је у овом смислу долазило до проблема (нпр. приликом потписивања Версајског мировног уговора), па је председник константно тежио потпуној самосталности у вршењу ових овлашћења. Неколико одлука Врховног суда указало је на „неопходност извршне флексибилности приликом решавања питања иностраних послова“, а у литератури се истиче да данас практично остаје нејасно када председник мора тражити сагласност Сената да би закључио неки обавезујући уговор са страном владом, који би утицао на права америчких грађана.⁴⁴⁶ Коначно, амерички председник се у литератури назива и „лидером легислативе“, јер му сам Устав даје право да препоручује Конгресу „мере које сматра хитним и неопходним“, поред чега он има и право (суспензивног) вета.⁴⁴⁷

Иако је, као што смо у историјским разматрањима навели, давање овлашћења суспензивног вета председнику за писце америчког Устава било мотивисано страхом од превелике доминације представничког тела⁴⁴⁸, убрзо су се, већ по отпочињању живота овог Устава па све до данас, у научним круговима неретко могле чути критике на рачун „превеликог ширења и доминације“ извршне у односу на друге гране власти. Ипак, како се у литератури оцењује, овакве критике о тобожњој концентрацији власти ипак се не могу прихватити, а „чак и када би се прихватило да историјски пораст утицаја председништва постоји, (он – прим. М.Ђ.) није у несагласности са Уставом и његовим циљевима, пошто еволуција егzekутиве у водећу политичку снагу представља природан развој уставног поретка Сједињених Држава, особито уколико се у обзир узму савремене упоредне тенденције“.⁴⁴⁹

Амерички модел остаје тако једини потпуни и успешни модел председничког система на свету, који, треба истаћи, поред својих институционалних решења познаје и низ специфичности када је реч о општој демократској и уставноправној култури. За разлику од држава које председнички модел користе за концентрацију власти и по правилу сузбијање

поверава положаје свим службеницима САД; 11) даје сагласност и потписује сваки законски предлог усвојен у Представничком дому и Сенату пре него што овај постане закон (уколико се не сагласи са законским предлогом, враћа га са својим примедбама – суспензивни законодавни вето); 12) даје сагласност на сваку наредбу, резолуцију или изгласану одлуку за коју је неопходна сагласност Сената и Представничког дома (изузев у погледу одлагања седница)“ - Дарко Симовић, Владан Петров, 247 – 248.

⁴⁴⁴ Curtis A. Bradley, Trevor W. Morrison, Presidential Power, Historical Practice and Legal Constraint, *Columbia Law Review*, 4/2011, 1103 – 1105.

⁴⁴⁵ Clinton Rossiter (1956), 11.

⁴⁴⁶ Richard H. Fallon, 177 – 178.

⁴⁴⁷ Clinton Rossiter (1962), 6.

⁴⁴⁸ Страх од „тираније парламента“ лежи у сржи идеје поделе власти на начин на који су је видели амерички уставописци. – Richard Albert, 212 – 213.

⁴⁴⁹ Владимир Микић (2013), 745.

опозиције и слободе мишљења, у САД се упркос повременим критикама не може рећи да је то случај. Сасвим је уобичајено да опозициони политичари, као и бројне јавне личности у медијима и јавности редовно врло оштро критикују председника, а примера ради, у овој земљи од 1914. године постоји између осталог и обичај да новинари и јавне личности на тзв. „вечери дописника“ (*White House Correspondents' Dinner*) једном годишње збијају и најгрубље шале на рачун председника, који најчешће у томе сами и учествују.⁴⁵⁰ Степен реализације демократског дијалога је бивао различит у зависности од конкретног носиоца председничке функције, али никада у америчкој историји није долазило до озбиљнијих ауторитарних тежњи и узурпације власти председника у овом смислу.

6.2.1. Суспензивни вето у САД

Устав САД из 1787. године предвиђа право суспензивног вета председника на федералном (савезном) нивоу, а поред тога њиме у овој држави, на нивоу држава-чланица располажу и гувернери, по правилима сличним, али не увек и идентичним онима које обавезују америчког председника. Правна регулатива овог овлашћења прописана је највећим делом самим уставним текстом, али је у неколико важних аспеката његову конкретизацију извршила дуга и богата пракса, као и неколико одлука Врховни суда САД. Данас у овој земљи суспензивни вето представља елемент система „кочница и равнотежа“, као изузетно снажно овлашћење законодавног утицаја, које услед своје потентности поприма у значајној мери квалитет активног и пасивног утицаја на саму законодавну вољу. Употреба суспензивног вета или претња њиме у пракси не подразумева само начелно усмеравање законодавства, већ и средство за вођење краткорочне, па и дневне политике, јер је између осталог потенцијални предмет овог овлашћења широко постављен, те поред изгласаних предлога закона то могу бити и резолуције Конгреса.

Председник суспензивни вето данас може уложити искључиво на читав акт који оспорава, а не само на поједине његове делове са којима се из неког разлога не сагашава. Оваква могућност парцијалног вета (*line item veto*) представљала је дуго времена спорно питање (са знатним политичким импликацијама), које је коначно разрешено одлуком Врховног суда тумачењем о његовој недозвољености (парцијални вето се пак примењује од стране гувернера у преко 90% држава). Консеквентно је оваква одлука обезбедила егзистенцију праксе убацивања тзв. прилепак-одредаба (*riders* – одредбе које често немају непосредне везе са остатком акта) у текст предлога закона који се председнику доставља, а како би их овај морао прихватити (а иначе не би), јер ветирање таквог акта подразумева и одустанак и од других одредаба које му одговарају.⁴⁵¹ Са друге стране, на овај начин су спречени сви проблеми до којих применом парцијалног вета може доћи у контексту интегритета изгласаног законског предлога.

Разлози за улагање суспензивног вета председника САД подразумевају најшири могући обим, који укључује политички вето, као и сумњу у неуставност.⁴⁵² „До мандата председника Џексона се обично држало да је председничко право вета резервисано за оне мере које би он сматрао неуставним. Данас пак председник може ово овлашћење вршити из ког год разлога жели.“⁴⁵³ Сам текст америчког Устава у овом смислу не прави разлику (користи се само термин *objections* – примедбе).⁴⁵⁴ У ранијим излагањима смо пак донекле

⁴⁵⁰ Реч је о обичају који нас је подсетио на *memento mori* традицију из Старог Рима, када је војсковођу током процесије тријумфа један роб пратио и подсећао да је смртан, како би овај остао „са обе ноге на земљи“.

⁴⁵¹ Више о парцијалном вету у САД, прилепак-одредбама и тзв. „отровним“ прилепак одредбама (*poison pill riders*) у поглављу 4.1.

⁴⁵² Clinton Rossiter (1962), 6.

⁴⁵³ Edward Corwin (1954), 23.

⁴⁵⁴ Устав САД, чл. 1 секција 7 ст. 2.

релативизовали схватање првобитног вета као „искључиво уставног“ због природе и позиције овог овлашћења у уставном систему САД. У уставним оквирима ове земље (који су неретко магловити) постојала је, чини нам се извесно, могућност ширег поимања појма „неуставног“ у поређењу са земљама европско-континенталне правне традиције, а оваквој интерпретацији су вероватно значајно допринеле и историјско-политичке околности. Чак и уколико се прихвати став у литератури да је првобитни суспензивни вето у САД био искључиво „уставни“, председник Ендрју Џексон, са чијим се мандатом овакво схватање завршава, био је на функцији средином прве половине XIX века, те је дакле далеко највећим делом америчке историје предмет суспензивног вета неспорно подразумевао његов политички аспект.⁴⁵⁵

Рок за улагање суспензивног вета износи десет дана од момента достављања изгласаног акта председнику, са тиме што Устав предвиђа да се „недеље (*sundays*) не рачунају у тај рок“.⁴⁵⁶ Без обзира на ово незнатно продужење такав рок је, по нашем мишљењу, непримерено кратак уколико се у обзир узме изузетно обиман корпус надлежности и задужења председника САД, као и често фреквентне и посебно обимне легислативне делатности Конгреса.⁴⁵⁷ Акт којим председник изјављује суспензивни вето (*presidential veto statement*) не предвиђа, као што је то у упоредном праву по правилу случај, некакву посебну форму, а само његово потписивање се одржава јавно на поменутим тзв. „церемонијама потписивања“ (*signing ceremony*).⁴⁵⁸ Уколико рок протекне, а председник не изјави суспензивни вето на достављени акт, сматра се да је он проглашен по слову самог Устава.⁴⁵⁹

Међутим, уколико је у моменту достављања изгласаног предлога закона (или резолуције) до истека заседања парламента остало мање времена него што наведени рок за улагање вета предвиђа, долази до ситуације када председник на располагање добија тзв. цепни вето, који представља *de facto* апсолутни вето, јер уколико у овим околностима председник не учини ништа, дотични акт коначно пропада.⁴⁶⁰ Ова могућност може бити изузетно моћно политичко средство у рукама председника САД, на шта указује и досадашња пракса. У редовним околностима се пак од Конгреса захтева постизање 2/3 већине у оба дома приликом поновног гласања⁴⁶¹, што је веома тешко постићи, па су изгледи за „успех“ председничког вета у овој земљи по правилу врло високи. У поновном поступку долази до кратког разматрања (дебате) без могућности уношења било каквих измена у ветирани акт⁴⁶²,

⁴⁵⁵ То наравно не значи да је он „изгубио“ на могућности улагања вета услед сумње у уставност, али је овај вид овлашћења „пао у сенку“ политичког вета у пракси. По логици ствари јасно је да дозвољеност политичког вета у себи инкорпорира и онај из разлога сумње у уставност одређеног акта. Раздвајање ове две групе разлога је, како смо раније истакли, смислено само у случају да је за сваки од њих предвиђена посебна процедура, јер у супротном представља само беспотребно затрпавање устава сувишним одредбама које се саме по себи подразумевају.

⁴⁵⁶ Устав САД, чл. 1 секција 7 ст. 2.

⁴⁵⁷ Потпуно је јасно да се он приликом коришћења овог овлашћења константно мора служити својим саветницима, што опет, са друге стране у америчком систему није толики „хендикеп“ као у парламентарним и полупредседничким системима, јер је председник у овој земљи уједно и шеф владе, те је у сваком случају увек окружен великим бројем саветника, помоћника итд.

⁴⁵⁸ У намери да читаоцима у виду још једног прилога пружимо прилику и да се непосредно упознају са изгледом и садржином суспензивног вета председника САД, обратили смо се служби за односе са јавношћу „Беле куће“, али до момента писања ових редова нисмо нажалост добили одговор. Стога нам преостаје само да читаоца упутимо на интернет извор једног изразито политичког суспензивног вета председника Доналда Трампа, који се може видети овде: <https://edition.cnn.com/politics/live-news/trump-veto-national-emergency/index.html> ; (приступљено 25.2.2020)

⁴⁵⁹ Устав САД, чл. 1 секција 7 ст. 2.

⁴⁶⁰ Више о цепном вету у одељку 4.2.1.

⁴⁶¹ Устав САД, чл. 1 секција 7 ст. 2.

⁴⁶² Elisabeth Rybicki, *Veto Override Procedure in the House and Senate*, Congressional Research Service, 2; <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22654> ; (приступљено 25.2.2020.)

чиме се у САД постиже, поред очувања интегритета, и недовођење у питање његовог идентитета у поновном поступку. Уколико Конгрес успе да постигне тражену већину, одлука је коначна и не може се више нападати.

Пракса суспензивног вета у САД је веома богата, али њен преглед бележи и значајну промену фреквентности у зависности од конкретног периода и председника на функцији. Грубо посматрано може се рећи да је ово овлашћење најчешће коришћено од друге половине XIX века, па до после другог светског рата (председника Ајзенхауера), мада се, у поређењу са европским државама, оно и данас користи често.⁴⁶³ Укупно је било 2580 уложених вета председника (од тога 1066 „цепних“), а Конгрес је успео да надвлада свега 111, што довољно говори о потентности и значају овог института у земљи у којој је и настао, САД.⁴⁶⁴

6.2. Модел најслабијег суспензивног вета: Немачка

Сасвим насупрот америчком моделу стоји решење суспензивног вета у немачком уставном моделу, као решење које предвиђа најслабији и најограниченији суспензивни вето једног председника републике. Да би се разумели разлози посебности немачког решења и консеквентно, чини се, извесног устежања науке да се њиме позабави⁴⁶⁵, мишљења смо да је прво неопходно објаснити положај и улогу савезног председника данас, што пак захтева један краћи историјски осврт ради бољег разумевања специфичне политичко-уставне културе каква данас у у овој земљи постоји.

6.2.1. Уопште о немачком савезном председнику

После завршетка Другог светског рата, почела је убрзо обнова Немачке, чији је државно-уставни поредак требало поново изградити од нуле. У пораженој, разореној и подељеној земљи централни императив новог поретка био је стављање човека у центар уставног система и посебно - спречавање понављања историје. У времену када је држава још увек била у рушевинама, а ратне ране свеже, овај други захтев је био посебно важан, па је тако после доношења немачког Основног закона 1949. године један од његових твораца Карл Јоаким Фридрих тврдио како овај устав није донет толико у атмосфери ентузијазма за демократију и конституционализам, већ пре као „одбацивање тоталитаризма“ и „негација диктатуре“⁴⁶⁶. Назван „Основним законом“ (*Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), а не немачким уставом, овај текст је првобитно био замишљен само као прелазно решење до неког будућег устава и поновног уједињења Немачке. Међутим, после

⁴⁶³ У литератури се истиче да се ни у најфреквентнијим периодима примене не може рећи да је ово овлашћење коришћено неодговорно, већ напротив, да је често практиковано са задршком и уз подршку јавности. - Frederic Ogg, Orman Ray, 347.

⁴⁶⁴ United States Senate, *Summary of Bills Vetoed, 1789-present*:

<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm> ; (приступљено 31.8.2019.)

⁴⁶⁵ Немачка, упркос несумњивом значају, у контексту предмета нашег истраживања као да представља својеврсту мистерију за ауторе, јер се свака анализа, упоређивање, па и само помињање ове земље по питању института суспензивног вета, чини се, приметно избегава. На први поглед нејасно решење, које неретко збуњује и немачке правнике, коришћење термина „право провере“ (*das Prüfungsrecht*), а не „право вета“, као и немогућност поређења са упоредним решењима без претходног утврђивања генусног појма суспензивног вета, доводи до тога да се Немачка у домаћим, али и страним радовима ове проблематике – просто изоставља. Под овим подразумевамо одсуство сваке квалификације и анализе, па и оне која би евентуално оспоравала постајање суспензивног вета у Немачкој (она се не наводи ни као пример земље у којој овог института нема). Постоји пак понеки изузетак, када аутори само кратко помињу решење у овој земљи, нпр: Петар Штурановић, 57.

⁴⁶⁶ Карл. Ј. Фридрих, *Конституционална демократија*, Подгорица 2005, 141.

седамдесет година трајања и развоја, он је опстао и постао један од модела успешне демократске уставности у свету.

Немачки Основни закон је тако настао као реакција на Вајмарски устав (1919. године), а полазна тачка је била избегавање свега онога што се у пракси показало као слабост и што је омогућило развој догађаја, који ће довести до највеће катастрофе у XX веку. То је следствено подразумевало потребу да се органи власти поставе на такав начин да се спречи свака могућа концентрација и злоупотреба власти, што је пак значило ограничавање овлашћења и улоге председника наспрам оних по Вајмарском уставу, јер се сматрало да су, између осталог, управо велика овлашћења рајхспредседника допринела пропасти вајмарског уставног система.⁴⁶⁷

Вајмарски устав је предвиђао једну варијанту полупредседничког система власти⁴⁶⁸, у коме је извршна власт била бицефална – подељена између владе-канцелара (*Reichskanzler*) и врло снажног председника (*Reichspräsident*), који је на располагању имао толика овлашћења да је називан и „заменом за цара“ („*Ersatzkeiser*“). Хуго Пројс, либерални политичар, „духовни отац“ Вајмарског устава и министар унутрашњих послова Вајмарске Немачке је у једном интервјуу почетком 1919. године (пре доношења Устава) рекао: „Ја бих желео само да нагласим, да позиција нашег председника по Нацрту (Устава – прим. М. Ђ.) заузима место негде између француског⁴⁶⁹ и америчког председника. Она се разликује од позиције америчког председника утолико, што смо се у нашем Нацрту трудили да избегнемо постављање председника Немачке Републике као искључиво партијско-политичке личности, те истовремено да нормирамо један орган рајхсминистарства (владу – прим. М. Ђ.), који није као у Америци одговоран искључиво председнику, већ одговара народном представништву.“⁴⁷⁰

Снажна овлашћења вајмарског рајхспредседника била су и оправдана чињеницом да је реч о органу изузетно високог легитимитета у непосредном начину избора – од стране читавог немачког народа. Биран је на период од седам година (уз могућност реизбора), представљао је Немачку у иностранству, постављао канцелара, имао могућност да распусти парламент, вршио промулгацију закона (уз пуно право суспензивног вета из разлога формалне и материјалне неуставности), постављао је и отпуштао државне службенике (*Reichsbeamte*), био врховни заповедник војске и давао помиловања.⁴⁷¹ Поред тога су му на располагању стајала посебно снажна овлашћења из члана 48 Вајмарског устава, која су предвиђала да „са циљем воспостављања јавног реда и сигурности“, он може предузети посебне мере, које укључују доношење уредби са законском снагом (*Notverordnungen*), употребу војске, као и ограничавање и укидање низа важних основних права, што је отворило пут настајању „председничке диктатуре, која је била подједнако немоћна против надоласеће опасности, пре свега у виду *NSDAP*, као и канцелари, који су своје упориште имали у парламенту“.⁴⁷² Члан 48 и „права председника за случај нужде“ постали су у

⁴⁶⁷ Michael Sachs (Hrsg.), 1339.

⁴⁶⁸ Овако и: Дарко Симовић (2008), 161.

⁴⁶⁹ Пројс овде наравно подразумева председника у тадашњој, Трећој француској републици (1875 – 1946.), који је имао веома слаба овлашћења јер је идеја читавог система била да се британски парламентаризам адаптира и по први пут примени у једној републици. Председник Треће француске републике је тако „председниковао, али није владао“, располагао је низом репрезентативних функција, без много праве власти, па се његова улога „како су се шесто жалили појединци 'јачи' и амбициознији председници, добрим делом исцрпљивала у пресецању трака приликом отварања сајмова и држању здравица на свечаним банкетима“. Он је имао право суспензивног вета, али га никада није употребио. – Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, *Уставни и политички системи (сабрана дела vol. V)*, Београд 2006, 152 – 153.

⁴⁷⁰ Hugo Preuß, Zum Verwinden des Gegensatzes von DDP und SPD (1919), *Hugo Preuß Gesammelte Schriften Bd. IV, Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*, Tübingen 2008, 77. цит. према: Udo Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung – Aufbruch und Scheitern*, München 2018, 71.

⁴⁷¹ Вајмарски устав Немачке, чл. од 41 – 49.

⁴⁷² Dieter Hesselberger, *Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung*, Bonn 1996, 249 – 250.

немачкој литератури контроверзни већ убрзо по доношењу Вајмарског устава, пре свега због могућности укидања основних права и следствене суштинске деформације самог Устава. Наиме, иако су та права била таксативно наведена у самом тексту Устава, још 1924. године је (тада врло угледни, а касније злогласни нацистички правник) Карл Шмит објашњавао да је, насупрот неким тумачењима, практично немогуће спровести члан 48 тако да се укину само енумеративно наведена права, а притом не угрози и читав низ других.⁴⁷³ Може се рећи да је члан који је требало да спречи угрожавање уставног поретка искоришћен као својеврсни „тројански коњ“ и како ће историја показати степеница ка потпуном разарању демократије у Немачкој.

Недуго после доласка Адолфа Хитлера на место канцелара, нацисти су прво убедили председника Хинденбурга (после пожара у Рајхстагу који су сами подметнули оптуживши комунисте) да се позове на чл. 48 и укине читав низ грађанских права, што је овај и учинио прогласивши 28. фебруара 1933. године „Уредбу (са законском снагом) рајхспредседника о заштити народа и државе“ („*Die Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*“), а ни месец дана касније (24. марта) је донет и тзв. „Закон о овлашћивању“ („*Ermächtigungsgesetz*“), који је практично представљао својеврсни амандман Вајмарског устава и који је давао право канцелару да без Бундестага доноси законе.⁴⁷⁴ Потом је 1. августа 1934. године донет Закон о шефу државе (*Das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Reiches*), а којим су спојене функције рајхспредседника и рајхсканцелара, чиме је употпуњено „јединство народа, покрета и државе“.⁴⁷⁵ Нацисти никада нису променили Вајмарски устав, али су га доношењем низа органских закона потпуно изобличили. Ново уставно уређење је „правдано“ у литератури просто: „да се, пошто је рајхспредседник Хинденбург склопио очи, само по себи подразумева да јединство вођства над Рајхом може прећи само у руке Адолфа Хитлера“⁴⁷⁶. Тиме је постављен темељ „изградње немачке Фирерове државе“ („*Der Aufbau des deutschen Führerstaates*“), која је подразумевала систематску разградњу демократске државе и друштва и успостављање диктаторског режима, укидање вишепартијског система, људских права, поделе власти, федералног уређења итд. Ера Вајмарског устава је тако, упркос формалном наставку његовог важења, завршена убрзо по доласку Адолфа Хитлера и националсоцијалиста на власт. Рајспредседник је као такав престао да постоји, а сва власт је и формално била у рукама „вође“.

Савезни председник послератне Немачке нормиран је у складу са идејом „републиканске монархије“, као „дистанцирано-неутрални“ шеф државе. У литератури се истиче да је приликом израде Основног закона Немачке „као у ретко којим другим питањима, у погледу дизајна позиције шефа државе и канцелара испољена јасна жеља за одступањем од вајмарског модела“⁴⁷⁷. На саветовањима која су претходила доношењу Основног закона, жеља за институционалним онемогућавањем да један човек (поново) стане на чело државе била је толико јака, да се озбиљно разматрало увођење директоријалног

⁴⁷³ Carl Schmitt, „Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung“, *Der deutsche Föderalismus, Die Diktatur des Reichspräsidenten*, Berlin – Leipzig 1924, 63 – 64.

⁴⁷⁴ Званичан назив овог закона је био „Закон за уклањање опасности по народ и Рајх“ („*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*“), а већина за његово доношење је, у општој атмосфери одсуства заштите грађанских права, била обезбеђена простом физичком принудом. „Многи опозициони посланици су били срећни да салу напусте живи“ – Michael Kißener, *Die Zeit des Nationalsozialismus*, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/dossier-nationalsozialismus/70814/die-zeit-des-nationalsozialismus?p=all> ; (приступљено 21.11.2019.) Ђузепе де Верготини овај закон назива „формално уставним“, али смо ми пре схватања да је ипак посреди био *својеврсни државни удар*, јер се не може говорити ни о формално уставном доношењу закона у ситуацији када постоји флагрантна физичка принуда и застрашивање посланика. Види: Ђузепе де Верготини, 677.

⁴⁷⁵ Klaus Schlaich (1987), 524.

⁴⁷⁶ Otto Koellreuter, 144.

⁴⁷⁷ Ulrich Scheuner, *Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung*, Tübingen, 1966, 12.

принципа, али је ипак на крају превагнула идеја поновног увођења функције председника, али овога пута искључиво по парламентарном моделу.⁴⁷⁸ Укинут је непосредан избор председника, а значајан део његових овлашћења је прешао у руке канцелара, те је на тај начин у послератној Немачкој напуштен принцип дуализма извршне власти.⁴⁷⁹ Савезног председника бира посебно тело, „Савезни скуп“⁴⁸⁰ (*Bundesversammlung*), који се састаје само у циљу избора савезног председника. Половину његових чланова чине посланици Бундестага, а другу половину бирају представничка тела земаља (*Länder*) по начелу пропорционалних избора.⁴⁸¹ Мандат председника траје пет година и дозвољен је један реизбор.⁴⁸²

Савезни председник је по неким ауторима „шеф државе“ (*Staatsoberhaupt*) Савезне републике Немачке и функционално представља део егzekутиве, иако није члан Савезне владе.⁴⁸³ По другима пак он није „слабији део двоструке егzekутиве“, јер по карактеру својих овлашћења и карактеру Основног закона он значајно излази из домена извршне власти, те за њега заправо нема места у класичној шеми поделе власти на три гране.⁴⁸⁴ Донекле је у науци спорно и да ли је савезни председник „шеф државе“ или не. Сам Основни закон, као и већина устава, овај термин не користи, а један број аутора овакву квалификацију савезном председнику одриче, указујући притом да је реч о традиционалном, „романтичарском“ изразу „који нема никаквог смисла у контексту Основног закона“, да га устави широм света избегавају, „те да би и литература требало то да чини“⁴⁸⁵. Постоје пак и они трећи који у овом смислу примећују разлику између квалификације савезног председника као шефа државе када је реч о спољним пословима и унутрашњим питањима, увиђајући притом ограниченост овлашћења у другом случају, али и примећујући да је ситуација слична и у уставним парламентарним монархијама, попут Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске, или неких скандинавских земаља, у којима нико монарху не одриче епитет шефа државе.⁴⁸⁶

Овлашћења савезног председника су ограничена, углавном су протоколарног карактера и у складу са председником у парламентарном систему власти. Он представља Немачку у свету, закључује међународне уговоре, акредитује и прима дипломатске представнике, именује и опозива савезне судије, службенике, официре и подофицире и даје помиловања⁴⁸⁷, али само за она кривична дела за која се кривични поступак у свим инстанцама води на савезном нивоу. Овлашћење именована и опозива наведених група лица, као и давања помиловања он по слову Основног закона⁴⁸⁸ може и делегирати, што у пракси неретко (али не и увек) и чини.⁴⁸⁹ Председник Немачке јесте строго уставноправно

⁴⁷⁸ Bernhard Zimmermann, *Das Bundespräsidialamt*, Bonn 1968, 24.

⁴⁷⁹ Thomas Fleiner – Gerster, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin – Heidelberg, 1995, 240.

⁴⁸⁰ *Bundesversammlung* се на српски језик најчешће буквално преводи као „Савезна скупштина“ (види нпр. Димитрије Павловић, *Правни речник немачко-српски*, Београд 2008.), што међутим може лако довести до забуне јер ово тело није парламент. Из тог разлога смо се одлучили за превод „Савезни скуп“, који је мање уобичајен, али не и непознат нашој литератури – види: Јелена Теранић, „Политички систем и подела надлежности у Савезној републици Немачкој“, *Увод у право Немачке*, Београд 2011, 61. На енглеском језику уобичајен је превод „*Federal Convention*“.

⁴⁸¹ Основни закон Немачке, чл. 54 ст. 3.

⁴⁸² Основни закон Немачке, чл. 54 ст. 2.

⁴⁸³ Ingo von Münch, Philip Kunig (Hrsg.), 2580-2581. Користиће термина „шеф државе“ оправдавају и Нетесхајм, Бадур и други. Види: Martin Nettesheim (2005a), 1040 – 1041. ; Peter Badura, *Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, München 2015, 617.

⁴⁸⁴ Klaus Schlaich (1987в), 579 – 580.

⁴⁸⁵ *Ibid*, 581 – 582.

⁴⁸⁶ Herman Mangoldt, Fridrich Klein, Christian Starck, *Kommentar zum Grundgesetz*, München 2005, 1408.

⁴⁸⁷ Основни закон Немачке, чл. 54 и чл. 60.

⁴⁸⁸ *Ibid*, чл. 60 ст. 3.

⁴⁸⁹ Право давања помиловања немачки председник најчешће делегира Министарству правде и заштите потрошача (*BMJV*), али се он тог свог права није и трајно одрекао. Тако је нпр. у жижи јавности 2007. године

посматрано „слаб“ председник, али то не значи да је он у друштвено-политичком контексту безначајан или невидљив. Управо је актуелни немачки председник Франк Валтер Штајмајер одиграо значајну улогу решавању највеће послератне политичке кризе у Немачкој, крајем 2017. и почетком 2018. године, када се после избора политичке странке које су освојиле мандате месецима нису могле договорити о формирању савезне владе.

Уставна регулатива председничких овлашћења је пак у Немачкој генерално магловита и непрецизна – Нетесхајм тако пише да многи уставни правници имају тешкоће, „презир према овој функцији“, јер су овлашћења и задаци тешко „ухватљиви“. „Тешкоћама доприноси чињеница да непрецизни уставни прописи ове функције, као и јак утицај праксе не чине једноставним одговор на питање шта је уставно, а шта део политичког кодекса“. Ово доприноси и то што, по речима Нетесхајма, до сада ни један савезни председник није покушао да „испита“ границе о односу на друге уставне органе.⁴⁹⁰

За разлику од већине држава (међу које спада и Србија) у којима председник одговара за повреду устава, а понегде и за најтежа кривична дела (као што су издаја и велеиздаја) у Немачкој он може одговарати и за кршење било ког савезног закона.⁴⁹¹ Пошто Бундестаг (*Bundestag*) или Бундесрат (*Bundesrat*) покрену поступак (за шта је потребна једна четвртина посланика), одлука о подизању тужбе се доноси двотрећинском већином.⁴⁹² Постојање повреде потом констатује Савезни уставни суд који може, али не мора, одузети председнику функцију, а постоји и могућност доношења привремене мере којом се савезни председник спречава да обавља ту функцију.⁴⁹³

6.2.2. Суспензивни вето у Немачкој

Овлашћење немачког председника да, из разлога сумње у уставност, ускрати свој потпис неком предлогу закона, у овој земљи се назива „право провере“ (*das Prüfungsrecht*) или „надлежност провере“ (*die Prüfungskompetenz*) савезног председника. Иако смо мишљења, како је већ било речи, да термин „провера“ више одговара суштини суспензивног вета, него што је то термин „суспензивни“ (када је реч о уобичајеним, у свету најзаступљенијим варијантама овог овлашћења), у немачкој литератури се неретко исказују извесне сумње у вези са овим називом, додуше када је реч о његовом другом делу. Наиме, спорно је да ли се може говорити о „праву“, када је у овој земљи, по ставу већине аутора, реч заправо о обавези председника (те би стога адекватнији назив био: *Prüfungspflicht des Bundespräsidenten* – „обавеза провере савезног председника“), а такође се доводи у питање и адекватност термина *das Prüfungsrecht* јер у немачком језику део „-recht“ може навести на погрешну претпоставку да се ради о субјективном праву носиоца функције, а не о функцији једног уставног органа.⁴⁹⁴

Почевши од самог назива, овај институт у Немачкој показује низ специфичности, које кумулативно коначно могу неке ауторе навести и на питање, да ли је овде уопште реч о институту суспензивног вета, тј. о једног његовој удаљеној варијацији, или је посредни посебан институт, сродан, али различит од суспензивног вета. Регулатива овог института у

био председник Хорст Келер, када је одбио молбу за помиловање Кристијана Клара, члана озлоглашене терористичке организације „Фракција Црвене армије“ (*RAF - Rote Armee Fraktion*), али тек пошто је са њим лично разговарао. – Мирослав Ђорђевић, Помиловање – упоредноправни осврт, *Страни правни живот*, 3/2018, 166 – 167.

⁴⁹⁰ Martin Nettesheim (2005a), 1052.

⁴⁹¹ Младен Тишма, „Уставни органи и савезна надлежност у Основном закону Савезне републике Немачке“, *Увод у право Немачке*, Београд 2011, 168.

⁴⁹² Основни закон Немачке, чл. 61 ст.1.

⁴⁹³ *Ibid*, чл. 61 ст.2.

⁴⁹⁴ Walther Maximilian Pohl, 78 – 79.

Немачкој није само дијаметрално различита о односу на претходно изложени амерички модел, већ она садржи низ посебности које мењају физиономију и правну природу овог овлашћења, а значајне разлике су присутне и када је реч улози и пракси овог института у уставном систему, као и нормативним, односно доктринарним питањима која се поводом њега јављају. Док је уставна регулатива суспензивног вета у САД данас прилично јасна, пракса бивала у неким периодима историје врло учестала, а готово све теоријске недоумице за преко два века постојања овог института отклоњене, овлашћење суспензивног вета председника Немачке је било и остало предмет дебате у научним круговима, регулатива је крајње рудиментарна, а пракса веома мала (само 8 случајева од доношења Основног закона Немачке до момента писања ових редова⁴⁹⁵).

Сам Основни закон председнику „право провере“, односно суспензивни вето нигде експлицитно не поверава, али се оно тумачењем изводи из члана Основног закона који каже: „Закони који су донети по правилима овог Основног закона подлежу премапотпису савезног председника и објављују се у савезног службеном листу“⁴⁹⁶. Председник дакле потписује законе који су донети по правилима Основног закона, одакле пак следи да он не (мора да) потписује оне предлоге закона који су неуставни – супротни правилима Основног закона. Како је ово једина одредба која се тиче суспензивног вета у немачком Уставу, готово све друго, осим самог постојања овог овлашћења, је донекле спорно и различито се тумачи.

Шта конкретно подразумева „доношење закона по правилима Основног закона“, тј. докле се протеже обим овлашћења суспензивног вета у Немачкој? О овом питању у литератури постоји тако изражена несагласност да се оно оцењује као „једно од најразматранијих, а уједно најспорнијих у немачком Државном праву (*Staatsrecht*)“⁴⁹⁷. Формална неуставност законског предлога (која подразумева одсуство савезне надлежности за доношење закона или повреду поступка за доношење закона) је данас пак неспорно саставни део овог института у Немачкој.⁴⁹⁸ Каже се тако да је „председник овлашћен и у обавези да пре промулгације закона провери да ли су испоштовани уставни захтеви за његово доношење, нпр. да ли су задовољена сва уставна права Савезног савета (*Bundesrat*)“⁴⁹⁹. Питања домета оцене, тј. обима материјалне уставности су и даље предмет неслагања у науци, али преовлађује став да председник Немачке има право да предлог закона не потпише, уколико је реч о „очитој, елементарној“ материјалној неуставности, која би значила нпр. увођење ропства, смртне казне и сл.⁵⁰⁰ Има међутим и оних аутора који сматрају да је стандард „очите неуставности“ преузак, те да би право и обавезу улагања вета услед материјалне неуставност требало посматрати шире, па чак узети у обзир и чињеницу да ли је неки конкретни председник добар познавалац права, те да као такав мора „боље“ приметити неуставност у односу на неког ко није правник.⁵⁰¹ Улагање суспензивног вета из разлога сумње у целисходност (политички вето) је у Немачкој апсолутно искључено као могућност.⁵⁰² Како је ово овлашћење индиректно постављено у уставном тексту, тј. како се његове црте могу извући из других одредаба Основног закона (јер експлицитна регулатива не постоји), те изводити путем циљних и системских тумачења, мноштво питања остаје спорно. Јасно је међутим да је реч, као и у готово свим другим земљама, о самосталном

⁴⁹⁵ Der Bundespräsident, Amtliche Funktionen, <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/amtliche-funktionen-node.html>; (приступљено 21.11.2019)

⁴⁹⁶ Основни закон Савезне републике Немачке, чл. 82 ст. 1.

⁴⁹⁷ Martin Nettesheim (2005b), 1091.

⁴⁹⁸ Christoph Gröpl, 331.

⁴⁹⁹ Jürgen Hartman, Udo Kempf, *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien*, Opladen 1989, 38.

⁵⁰⁰ Овако нпр: Christoph Gröpl, 331.

⁵⁰¹ Martin Nettesheim (2005b), 1094.

⁵⁰² *Ibid*, 1092.

овлашћењу савезног председника, те да он није у својој одлуци условљен мишљењем или сагласношћу неког другог органа.⁵⁰³

Следеће питање које се поставља и на које наводи како сама формулација чл. 82 Устава, тако и горе цитирани став из литературе, јесте питање председникове обавезности утврђивања неуставности? Да ли је суспензивни вето у Немачкој обавеза, а не (само) право председника Републике? Ако председник дакле *потписује законе који су донети по правилима Основног закона*, да ли он *мора* утврдити да ли су они у складу са Основним законом? У претходним поглављима смо већ изразили свој став, да како по природи самог овог овлашћења, тако и по карактеру председничке функције, суспензивни вето може бити само право, а не и обавеза председника републике. У Немачкој је, судећи по преовлађујућим ставовима у литератури, ипак реч о обавези председника⁵⁰⁴, иако у овом смислу постоје и другачија становишта. Сматра се свакако да је посреди „тешка повреда Устава уколико Савезни председник потпише закон, а да је притом био убеђен у његову неуставност“⁵⁰⁵. Али уколико он има обавезу, тј. уколико је у Немачкој суспензивни вето дужност, а не право савезног председника, у ком квалитету и обиму постоји та обавеза и како је он *de facto* може вршити?

Од доношења Основног закона па до 1956. године је по овом питању ситуација била нешто јаснија. До тада је наиме председник имао право да у складу са Законом о Савезном уставном суду (*BVerfGG*) затражи „уставно мишљење“ (*verfassungsrechtliche Gutachten*) од Савезног уставног суда о евентуалној неуставности акта који му је достављен на потпис (ово мишљење није било обавезујуће, већ је само на изванредан начин „прејудуцирало“ исход евентуалне будуће апстрактне контроле).⁵⁰⁶ Овај члан је међутим укинут 1956. године, те део аутора сматра да је тиме председник на изванредан начин „разрешен“ обавезе провере уставности. Аутори који заступају овакву тезу додају и да се може сматрати да сам чин премапотписа, који претходи акту промулгације, на изванредан начин „екскулпира“ председника од одговорности за формалну уставност акта. Преовлађује ипак мишљење да ова обавеза постоји, те да она извире директно из горе цитираног члана 82. Основног закона, којим се (индиректно) и предвиђа суспензивни вето. Валтер Пол тако каже: „Од ове обавезе га не ослобађа ни премапотпис савезне владе, јер се савезни председник не сме на то ослонити и поуздати да је њему достављен, по правилу већ премапотписан закон већ адекватно проверен у светлу своје легалности од стране чланова савезне владе (...) стога он на основу чл. 82 Основног закона има обавезу да провери легалност (уставност – прим. М.Ђ.) закона достављеног на промулгацију“⁵⁰⁷. Нама се овде одмах намеће питање, одакле претпоставка да ће председник уопште боље знати да оцени формалну неуставност у односу на чланове владе, посебно када му је одузета могућност да се у случају недоумице консултује са јединим неспорним ауторитетом – Уставним судом? Председник Немачке није никакав стручан орган, а на ову функцију „може бити изабран сваки Немац који има активно бирачко право за Бундестаг и који је навршио четрдесет година живота“⁵⁰⁸.

⁵⁰³ Peter Badura, 625.

⁵⁰⁴ На пример: Bernhard Zimmermann, 27; Ingo von Münch, Philip Kunig (Hrsg.), 274.

⁵⁰⁵ Martin Nettesheim (20056), 1094. Оваквог става је и нпр. Fred Sahlmüller, *Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen in Bund und Ländern*, докторска дисертација на Правном факултету Универзитета „Julius Maximilians“, Würzburg 1966, 45. Са друге стране, у пракси се више пута дешавало да председник није „убеђен“ да је предлог закона неуставан, већ да „има сумњу“ у неуставност, онда потпише закон, а потом о томе алармира Савезни уставни суд: Der Bundespräsident, Amtliche Funktionen, <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/amtliche-funktionen-node.html>; (приступљено 21.11.2019.)

⁵⁰⁶ Walther Maximilian Pohl, 80 – 81.

⁵⁰⁷ *Ibid*, 82.

⁵⁰⁸ Устав Савезне републике Немачке, чл. 54 ст. 1 реч. 2.

Да би се дао одговор на ово питање и објаснило на први поглед нелогично решење, неопходно је сумарно сагледати институт суспензивног вета у целини, његову правну природу и смисао у немачком уставном праву. Суспензивни вето у Немачкој није у „класичном“ смислу „суспензивни“ и као такав је, на изванредан начин, неупоредив са својим парњацима у другим државама, посебно у САД. Када председник уложи вето из разлога сумње у уставност, дотични предлог закона се не враћа ни пред парламент, нити иде аутоматски пред уставни суд – нема поновне процедуре, а нема чак ни рока у коме он ово своје право (боље речено, у Немачкој - обавезу) може остварити. Све ово делује далеко мање нелогично уколико се сагледа позиција савезног председника у уставном систему Немачке, његова одговорност и политичка пракса, као и улога Савезног уставног суда.

Немачки председник јесте по својим овлашћењима међу најслабијим председницима које упоредно право познаје. За свако евентуално кршење Основног закона у свом раду, он по одредбама овог Устава коначно одговара Савезном уставном суду. Како иза себе има слаб легитимитет услед начина свог избора⁵⁰⁹, веома лимитирана овлашћења која су лишена политичке компоненте, услед чињенице да је систем утврђивања његове одговорности релативно ефикасан и брз, као и због специфичне и развијене политичке културе, суспензивни вето је у пракси потпуно стављен у други план (за разлику од његовог положаја у неким другим државама). У Немачкој се зато о суспензивном вету говори врло условно као таквом, јер се он у овој земљи јавља у својој најблажој, најслабијој варијанти.

Чињеница да је председник институционално слаб, а да је са друге стране Савезни уставни суд својим уставним овлашћењима (и својим, уопште, високим угледом који у немачкој јавности ужива) једна веома активна институција, која притом одлучује о евентуалној одговорности председника, води томе да нека посебна регулатива у домену суспензивног вета заправо није ни неопходна. Такође одмах упада у очи одсуство рока за промулгацију⁵¹⁰, односно улагање суспензивног вета, делује на први поглед као нешто што би могло представљати извор мноштва озбиљних проблема, пре свега у ситуацији тзв. „ћутања председника“. У пракси се то међутим решава врло једноставно: свако евентуално пролонгирање или било какво друго неоправдано понашање председника би у овом смислу повукло са собом питање одговорности председника. Чињеница да рок не постоји може зато одвести на погрешан закључак да је реч о некаквом *de facto* апсолутном вету, јер би бесконачно пролонгирање ускраћивања промулгације у Немачкој представљало грубу повреду Основног закона. Одсуство рока дакле не значи да он не постоји, већ је његово „одређивање“ флексибилно, тј. препуштено самим политичким чиниоцима, који се у земљама са високим нивоом политичке културе, као што је Немачка, владају и низом неписаних правила и уставних обичаја.

Друга ствар јесте питање поновног поступка. О њему у уставном тексту нема ни речи, па се поставља питање, шта се дешава уколико председник посумња у формалну уставност достављеног законског предлога? Одговор је просто да се не дешава ништа – предлог закона не иде поново у парламент, нема поновне процедуре, те на први поглед такође може деловати да је овај суспензивни вето председника заправо апсолутни. То није пак случај, јер се у тој ситуацији може укључити Уставни суд, који ће донети коначни суд о томе да ли је неки закон неуставан.⁵¹¹ Занимљиво је пак да он то не чини по аутоматизму, дакле не по некој утврђеној процедури, као што је то случај у већини земаља у којима се услед сумње у

⁵⁰⁹ О чему пак има и другачијих мишљења, па тако нпр, како смо већ поменули, Шлајх тврди да „начин избора путем не даје Савезном председнику ништа мање легитимитета него што су имали председник Рајха или данашњи председник Аустрије (који су бирани непосредно – прим. М. Ђ.)“ – Klaus Schlaich (1987в), 580.

⁵¹⁰ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Fristen im Gesetzgebungsverfahren, 6: <https://www.bundestag.de/resource/blob/503064/ab5229bd14dd9dd486e7b9975a15aec4/WD-3-042-17-pdf-data.pdf> ; (приступљено 7.9.2019.)

⁵¹¹ Fred Sahlmüller, 45.

уставност изналажење одговора на то питање поверава уставном суду, већ се у овом случају Савезни уставни суд „активира“, тако што му се после ускраћивања промулгације предлагачи дотичног акта (односно заинтересована парламентарна већина) обраћају. Тако практично председничка контрола уставности у Немачкој може подлећи контроли Савезног уставног суда, као што и закон који је председник прогласио такође може бити предмет контроле овог суда, чиме се обезбеђује двострука провера уставности.⁵¹²

Правна природа суспензивног вета је тако у овој земљи битно другачија. Не само што је ово овлашћење лишено сваке политичке компоненте и представља по неким ауторима заправо обавезу, а не право, већ је његово дејство у систему другачије. Услед одсуства поновне процедуре пред парламентом, као и одсуства аутоматског механизма контроле уставности пред Савезним уставним судом, суспензивни вето у овој земљи се неће уклопити у дефиниције овог института у нашој науци. Тако схваћен суспензивни вето подразумева обавезно разрешење ситуације тзв. „неслагања“ око уставности или политичке целиходности (у системима где је то дозвољено), на један или други начин. У Немачкој је одлука председника „са раскидним условом“. Ништа се неће догодити уколико нико не реагује – предлог закона ће само фактички пропасти. Како пак постоји могућност да Савезни уставни суд реагује, ово овлашћење ипак остаје у домену суспензивног вета, а не апсолутног, уз специфичан механизам деловања. Ипак, у поређењу са државама о којима излагање следи, а које смо значили као „трећи модел“ суспензивног вета, највећа разлика је апсолутно одсуство политичког вета у Немачкој, јер ће и у њима уставно судство имати (прилику и право на) коначну реч када је реч о вету из разлога сумње у уставност изгласаног предлога закона.

У погледу тежње ка заштити уставности, однос савезног председника и Савезног уставног суда по правилу карактерише сарадња и међусобно поверење. Тако је, примера ради, председник Хорст Келер одбио 2008. године да потпише акт о ратификацији Лисабонског споразума, јер је неколико посланика исказало сумњу у његову компатибилност са Основним законом, те су покренули поступак пред Савезним уставним судом.⁵¹³ Председник је донео одлуку да сачека са актом промулгације до доношења одлуке суда. Пошто је наредне године Савезни уставни суд констатовао да несагласности нема, Келер је потписао акт о ратификацији.

У немачкој литератури се савезни председник понекад, помало омаловажавајуће, назива „државним нотаром“ (*Staatsnotar*), јер се одређена његова овлашћења, у која спада и акт о промулгацији закона, своде по неким ауторима просто на формално давање снаге актима које су донели други органи.⁵¹⁴ Има са друге стране и оних који са правом указују на то да управо овлашћење суспензивног вета у Немачкој показује како није реч само о „фиксирању од стране другог органа донетог акта“, јер је гледано кроз призму председничке оцене (не)уставности неког предлога закона, он чини конститутивни део демократског законодавног процеса.⁵¹⁵ У Коментару Основног закона од Михаела Закса се истиче да „све чешћа употреба“ термина 'државни нотар' за председника републике представља „погрдно заваривање о значењу његове функције“.⁵¹⁶ Заиста, посебно уколико се прихвате схватања о могућности ширег обима контроле материјалне уставности, без обзира да ли се суспензивни вето у Немачкој доживљава као право или обавеза председника, није га по нашем мишљењу

⁵¹² Klaus Schlaich (1987в), 557 – 558.

⁵¹³ Eu-Vertrag in Deutschland vererst gestoppt, Tagesschau, <https://www.tagesschau.de/inland/koehler142.html> ; (приступљено 23.11.2019.)

⁵¹⁴ Herman Mangoldt, Fridrich Klein, Christian Starck, 1410. Mihael Klepfer нпр. тако приликом систематизације председничких овлашћења предвиђа „државно-нотарске функције“ – Michael Kloepfer, *Verfassungsrecht I – Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht*, München 2011, 535.

⁵¹⁵ Martin Nettesheim (2005а), 1055.

⁵¹⁶ Michael Sachs (Hrsg.), 1340.

оправдано сводити на некаквог „државног нотара“. Иако у најсведенијем обиму које упоредно право познаје, овлашћење суспензивног вета чини и немачког председника учесником у законодавном поступку, али не и било каквим чиниоцем законодавне воље. Реч је о најслабијем виду овог овлашћења у рукама једног од најслабијих председника у упоредном праву.

6.3. Системи у којима у поступку по уложеном суспензивном вету улогу играју и парламент и уставно судство

Претходни модели су тако подразумевали снажан суспензивни вето, по чијем улагању се поступак увек води пред парламентом (САД), и крајње супротно – веома слаб, обимом и квалитетом ограничен вето, по коме се (и то не по аутоматизму) изјашњава уставно судство (Немачка). Трећи модел овог председничког овлашћења подразумева све оне системе у свету који предвиђају одвојен пут ветураног предлога закона у зависности од тога да ли је разлог ускраћивања промулгације био сумња у уставност или целисходност дотичног акта. У оквиру групе држава које познају овакву регулативу, определили смо се да све специфичности наведеног модела прикажемо на три битно различита примера: француском, пољском и мађарском. Разлике између ових земаља су изразите како у погледу положаја и функције председника републике, тако и у смислу конкретне манифестације и значаја суспензивног вета, који су драстично различити, иако све три државе по механизму дејства овог института припадају истој групи система. Француска тако познаје изузетно снажног председника, који располаже слабим ветом (и тиме представља својеврсни изузетак од правила), Пољска снажног председника са снажним ветом и коначно Мађарска – слабог председника, са слабим овлашћењем суспензивног вета. Примери ове три земље показују низ различитих посебности регулативе суспензивног вета у појединостима, али и начелну универзалност (компатибилност) модела који предвиђа одвојен пут ветураног закона, зависно од разлога ускраћивања промулгације.

6.3.1. Француска

Устав V француске Републике из 1958. године, поставио је уставноправни поредак који се данас универзално сматра једним од великих светских уставноправних модела. Писан са намером „да васпостави моћ државе“, поставио је председника на позицију далеко снажнију од оне која постоји у парламентарном систему, са идејом да „Француску не треба мешати са Французима“, те да парламент представља француски народ, док је „репрезент Француске, у свој њеној слави – шеф државе“⁵¹⁷. Овај Устав је настао у тешком политичком тренутку, у моменту када су побуна у Алжиру и борба за независност већ жестоко ескалирали, те су овакве ванредне околности омогућиле „најславнијем Французу“, генералу Шарл де Голу (који је мало пре пре доношења важећег Устава био на месту премијера) да нови Устав V Републике у потпуности обликује у складу са својом институционалном визијом.⁵¹⁸

Дебата о квалификацији француског система власти се води деценијама, али у литератури преовлађује став, како смо већ истакли, да је у питању „архетип

⁵¹⁷ Vlad Constantinesco, Stephan Pierre-Caps, France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic, *European Constitutional Law Review*, 3/2006, 341 – 342.

⁵¹⁸ Милош Јовановић, „Полупредседнички режим француске V републике“, *Увод у право Француске*, Београд 2013, 97 – 98.

полупредседничког система“, тј. „режим *'sui generis'*, које је на пола пута између америчког председничког и европског парламентарног система“⁵¹⁹. Председник Француске (*Le Président de la République*), који је већ у време доношења Устава 1958. године представљао „основну институцију“ (*clé de voûte*) француског уставног поретка⁵²⁰, до данас је низом уставних промена додатно јачао своју позицију као једне од две главе узвршне власти, да би данас дошло до „концентрације готово целине извршне власти у оквиру власти председника“, те „поступног слабљења функције премијера, будући да је морао стално да послуша одлуке председника и да буде гарант кохезије владиног тима у спровођењу председничке политике“⁵²¹. Када год би у политичком животу долазило до сукоба између председника и премијера, овај други би коначно излазио „краћих рукава“.⁵²²

Снага председника Француске је, како се то у литератури истиче, двострука: „Прво постоји институционална функција о чему говори и коју је у суштини трасирао члан 5 Устава. Та функција се састоји од три аспекта и то: чувара Устава, гаранта националне независности, територијалног интегритета и поштовања међународних споразума и коначно, арбитра правилног функционисања јавних власти, као и одржавања државног континуитета. Друго, ту је и политичка функција коју ни један уставни или законски текст експлицитно не прописују, али на њено постојање утичу начин на који је Председник Републике изабран, као и његов друштвени положај уопште.“⁵²³

Поменути начин избора јесте свакако један од извора моћи француског председника, јер му даје највећи ниво легитимитета. Устав прописује непосредан избор са мандатом од пет година и могућност два узастопна избора на ову функцију.⁵²⁴ Последица оваквог избора је и плодно тле за изражен друштвени ангажман председника, који је у Француској уобичајен. У литератури се указује нпр. да су „ретке земље са демократским поретком у којима шеф државе сам одлучује о великим грађевинским подухватима и њиховој архитектури, или у којима, сходно сопственим наклоностима, доноси одлуке о отварању музеја“⁵²⁵, као што је то случај у V француској републици.

Значај председничке функције у Уставу Француске види се већ из позиције одредаба које је нормирају, а које се налазе на самом почетку текста Устава, одмах после оних о суверенитету („*de la souveraineté*“). Овакво позиционирање симболички изражава тежиште поделе власти и то „не само у оквиру бицефалне еџекutive, већ у оквиру свеукупних политичких процеса V Републике“.⁵²⁶ У литератури се истиче да овлашћења француског председника „не само да не представљају хомогену скупину, већ су расута по читавом уставном тексту“⁵²⁷, што следствено значајно отежава њихову систематизацију. Из тог разлога прибегава се, у циљу налажења најоптималније класификације, различитим критеријумима, па тако од домаћих аутора Дарко Симовић прави разлику између традиционалних овлашћења (оних којима је у већој или мањој мери председник располагао и у Трећој и Четвртој републици) и новопрокламованих овлашћења шефа државе која су

⁵¹⁹ Patrice Gélard, „Непристојна питања о будућности уставне концепције V француске републике“, *Увод у право Француске*, Београд 2013, 11.

⁵²⁰ Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, 554.

⁵²¹ Patrice Gélard, 11 – 12.

⁵²² Милан Рапајић, „Уставноправни положај председника V Француске Републике и његова реална политичка моћ“, *Право и друштвена стварност*, Косовска Митровица 2014, 351.

⁵²³ Оливер Николић (2012), 941.

⁵²⁴ Устав Француске, чл. 6. Треба пак нагласити да непосредан избор председника првобитно није био предвиђен, већ је уведен уставном реформом 1962. године, после неуспелог атентата на Шарла де Гола - Jürgen Hartman, Udo Kempf, 82.

⁵²⁵ Милош Јовановић, 94.

⁵²⁶ Jürgen Hartman, Udo Kempf, *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien*, Opladen 1989, 80.

⁵²⁷ Дарко Симовић (2008), 78.

последича његових нових улога у уставном систему Француске.⁵²⁸ У страниј литератури, примера ради, Хартман и Кемф полазе од другачијег критеријума, па их деле на она за која је председнику потребан премапотпис или „предлог владе“, она за која није (самостална овлашћења), као и она овлашћења која председник врши у садејству са неким другим органом.⁵²⁹

Како би навођење и објашњење свих овлашћења француског председника услед свог обима представљало знатну дигресију у овом излагању, сада ћемо само констатовати да суспензивни вето, на начин на који га ми схватамо у овој дисертацији, по Симовићевој систематици спада у својој политичкој варијанти у „традиционална“ овлашћења, док у „новопрокламована“ овлашћења спада могућност упућивања спорног акта Уставном савету, као суспензивни вето из разлога сумње у уставност. По подели Хартмана и Кемфа, ово упућивање Уставном савету би било „самостално овлашћење“, док политички вето спада у категорију оних за које је потребан премапотпис.

Снажна позиција француског председника изазива понекад и оштре критике, па су тако „многи парламентарци или политичке личности подносили бројне предлоге: враћање на седмогодишњи мандат, укидање избора председника на општим непосредним изборима, повратак на парламентарни режим претходних република, увођење реалног председничког система и још поприлично других иновација“⁵³⁰. Тенденције трајне президенцијализације могу, како се то у литератури указује, у будућности водити и до супротне реакције – успостављања „VI Републике“, по начелима чистог парламентаризма.⁵³¹

Невезано за перспективе даљег развоја, позитивни француски модел за нас у контексту упоредног права носи посебан значај, јер је умногоме „служио као узор за српски Устав из 1990. године“, додуше уз, како се истиче, приметне разлике у домену опште улоге, функција и надлежности председника републике, које су у Србији „*de iure* значајно мање у односу на председника Републике Француске, но значајније од председника републике у парламентарном систему“.⁵³²

Када је реч о суспензивном вету председника Републике, он је у Француској могућ у оба своја вида – из разлога сумње у политичку целисходност, као и уставност дотичног, изгласаног предлога закона. За разлику од САД, у коме је вето настао превасходно као средство за заштиту уставности, који се пак потом сасвим „утопио“ у политички вето, ова два разлога у Француској подразумевају два сасвим одвојена поступка: у случају политичког вета, предлог закона се враћа у парламент, а ако је реч о оном другом – изгласани предлог иде пред Уставни савет. За разлику од Немачке пак не постоји обавеза председника да улаже вето из разлога сумње у уставност, па је суспензивни вето у овој земљи у потпуности дискреционо право, али не и обавеза председника Републике.

Француска литература пак углавном могућност обраћања председника Уставном савету са захтевом за покретање поступка претходне контроле уставности не види као суспензивни вето (*veto suspensiv*)⁵³³, што је по нашем мишљењу последица чињенице да Уставни савет (*Conseil Constitutionnel*) и претходна контрола уставности уопште имају у

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ Jürgen Hartman, Udo Kempf, 81. Слична систематика је присутна и код француских аутора, па тако рецимо Емануел Витал-Диран прави просто разлику између „личних“ (*Les prérogatives personnelles*) и оних овлашћења која председник врши „у сарадњи са другим властима“ (*La collaboration avec les autres pouvoirs*) - Emmanuel Vital-Duran, *Mémento des institutions politiques françaises*, Paris 2005, 39 – 43.

⁵³⁰ Patrice Gélard, 13.

⁵³¹ Милош Јовановић, 113.

⁵³² Радомир Лукић, „Функције и надлежности председника Републике Србије“, *Председник Републике и Устав*, Београд 2018, 45.

⁵³³ Нпр: Emmanuel Vital-Duran, 42.

теорији француског уставног система посебно, веома значајно место⁵³⁴, као и да сам Устав ова два суспензивна вета (за разлику од, како ћемо видети, Мађарске, Пољске, Србије итд.) регулише на два сасвим различита места у Уставу. Политички суспензивни вето се налази у оквиру одредаба о овлашћењима председника Републике, непосредно после одредбе о промулгацији⁵³⁵, док је суспензивни вето из разлога заштите уставности „сакривен“ међу одредбама о Уставном савету.⁵³⁶ На покретање поступка претходне контроле уставности су у овој земљи овлашћени поред председника и премијер, председник Националне скупштине (*le président de l'Assemblée nationale*), председник Сената (*le président du Sénat*), као и 60 посланика Националне скупштине (*députés*), односно 60 сенатора (*sénateurs*). Овако широк круг лица која могу покренути поступак претходне контроле уставности, као и чињеница да до скоро контрола *a posteriori* није била могућа (те је ова прва имала посебан значај), навеле су доктрину да акценат приликом квалификације ове могућности председника стави на тип поступка, односно орган који га врши, а не на правну суштину самог овлашћења, а то је заустављање промулгације законског предлога вољом председника, док се не утврди (не)постојање неуставности (што догматски посматрано, по нашем мишљењу, одговара правној суштини суспензивног вета, у једном његовом виду).

Поменули смо посебан положај Уставног савета. Овај орган у Француској је првобитно био замишљен као тело скромних надлежности углавном у домену омогућавања фер избора и разграничавања између законских и подзаконских аката (ауторима Устава „није пало на памет да Уставни савет одлучује о тумачењу Устава“), да би тек једном одлуком 1971. године, па потом уставним амандманом 1974. прво било омогућено обраћање овом телу са захтевом за претходну, *a priori* контролу уставности.⁵³⁷ До тада Француска практично није познавала институционализовану контролу уставности, а ова измена је значила и отварање пута за суспензивни вето председника Републике услед сумње у уставност изгласаног законског предлога. Тек недавним изменама из 2008. године (које су ступиле на снагу 2010.) Уставном савету је призната и могућност *a posteriori* (накнадне) контроле уставности, по иницијативи судова, а након „филтрирања“ од стране Државног савета или Касационог суда.⁵³⁸ Зато се данас у литератури заговара коначно „заокруживање Уставног савета у аутентични Уставни суд“ и тиме „избегавање покушаја Касационог суда и Државног савета да интервенишу како у области тумачења Устава, тако и у области оцењивања уставности појединих текстова“.⁵³⁹

Председничко овлашћење да поднесе захтев за оцену уставности Уставном савету не захтева премапотпис, а одлука Уставног савета о (не)уставности акта мора бити донета у року од једног месеца, док изричито, по захтеву Владе у случају посебне хитности, тај период може бити смањен на само осам дана. Током трајања поступка пред Уставним саветом, време остављено председнику за промулгацију се зауставља до доношења одлуке о уставности.⁵⁴⁰ Ефекти оваквог решења су тако иманентни „класичном“ суспензивном вету (на начин на који га већина уставноправне науке обично види): акт достављен ради проглашења председник одбија да прогласи јер сумња у уставност, упућује га другом органу, од чије одлуке ће зависити коначна судбина дотичног акта. Једина разлика је што у конкретном примеру тај други орган није политичко тело (парламент), већ стручни орган, што је по нашем мишљењу боље решење када је реч о питањима уставности.

⁵³⁴ Више о овоме види: Светислава Булајић, *Чувар француског Устава*, Београд 2006.

⁵³⁵ Устав Француске, чл. 10 ст. 2.

⁵³⁶ Устав Француске, чл. 61 ст. 2.

⁵³⁷ Didier Maus, „1958-2013: Чудновата пустиловина Уставног савета“, *Увод у право Француске*, Београд 2013, 23 – 25.

⁵³⁸ *Ibid*, 28 – 29.

⁵³⁹ Patrice Gélard, 18.

⁵⁴⁰ Устав Француске, чл. 61 ст. 3 и 4.

Могућност коришћења политичког суспензивог вета је предвиђена француским Уставом, али је овај институт нормиран као сасвим слабо овлашћење председника, те се, како се у литератури понекад истиче, своди само на одлагање. Наиме он мора промулгацију изгласаног предлога закона извршити у уставном року од 15 дана, а може у овом року затражити поновно отварање расправе (*nouvelle délibération*), било о читавом предлогу, или само неком његовом делу.⁵⁴¹ Устав дакле не предвиђа разлоге због којих би председник могао то учинити, али је узевши у обзир положај Уставног савета и традиционалну улогу претходне контроле уставности у француском уставном поретку, јасно да се овде ради о питањима целисходности. Са друге стране могућност улагања парцијалног вета, као и обавеза парламента да поново расправља о ветираним предлогу закона изричито су прописани самим уставним текстом.

Како члан говори само о могућности отварања поновне расправе, јасно је да ће приликом поновног усвајања ветираниог предлога закона у Француској парламенту бити довољна обична већина, што овакав политички вето своди на најслабији могући. Ово решење је, управо по узору на француски модел, било предвиђено и Уставом Србије из 1990. године и тада је од стране једног дела доктрине било критиковано наводима да се то решење своди да „шикану“ и одуговлачење јер су шансе да такав вето „прође“ практично занемарљиве. Ипак, како је српска пракса показала, то није увек био случај, што је само показатељ да нормирање снаге вета у виду неопходне већине приликом поновног изгласавања у парламенту јесте можда најважнији, али не и једини, тј. искључиви аспект који на понашање овог института у пракси утиче.

У Француској је пак, по нашим сазнањима, досадашња пракса више у складу са доктринарним очекивањима. Примена политичког вета је ретка, а у литератури се наводе примери из 1983. године када је председник ово своје право користио поводом организације Светске изложбе у Француској и 1985. године, и када је користећи вето председник омогућио враћање законског предлога у парламент, после интервенције Уставног савета, који је одређене делове дотичног текста огласио неуставним.⁵⁴²

На ово утиче више фактора, па тако можда и чињеница, да за разлику од српског Устава из 1990. године, његов француски узор предвиђа општу обавезу премапотписа за све акте председника, осим оних који су од ове обавезе изузети.⁵⁴³ У ова овлашћења пак не спада и коришћење политичког суспензивног вета, што значи да се оно може вршити само уз сагласност премијера (*Premier ministre*) или ресорних министара, те се следствено може рећи да строго теоријски посматрано овлашћење политичког суспензивног вета у Француској није самостално овлашћење председника Републике.⁵⁴⁴ Овакво решење је по нашем принципијалном ставу неоправдано, јер се коси са логиком института суспензивног вета и практично га у већини случајева у пракси обесмишљава. Са друге стране у литератури се истиче да услед међусобног односа председника и премијера премапотпис практично представља формалност. Пошто именује премијера, председник га више не може са те функције просто уклонити (јер влада одговара парламенту), али одбијањем потписа на акте владе (*les ordonnances et les décrets*), чијим седницама иначе председава, може парализати рад владе и натерати тако премијера да одступи (тзв. „штрајк пера“).⁵⁴⁵ О дозвољености овог својеврсног „вета“ (*de facto* апсолутног вета) на уредбе и декрете владе Устав просто „ћути“.⁵⁴⁶ Јасно је да оваква снажна „полуга“ утицаја *de facto* ублажава, или чак сасвим

⁵⁴¹ *Ibid*, чл. 10.

⁵⁴² Emmanuel Vital-Duran, 42.

⁵⁴³ Милош Јовановић, 100.

⁵⁴⁴ Обавезност премапотписа се своди на налажење „заједничког политичког става“, што у периодима кохабитације може бити веома „деликатно“. - Vlad Constantinesco, Stephan Pierre-Caps, 350.

⁵⁴⁵ Миодраг Јовичић (2006а), 165.

⁵⁴⁶ Jürgen Hartman, Udo Kempf, 81.

анулира „хендикеп“ премапотписа у пракси, што пак не мења чињеницу да је такво решење теоријски тешко бранити када је институт суспензивног вета у питању.

Председник Републике је овлашћен да, по препоруци владе (уколико парламент заседа) или по препоруци оба дома парламента изнесе на референдум *предлоге* закона (*projet de loi*) који се односе на организацију јавних власти, односно уколико је реч о реформама које се тичу економске или социјалне политике, или којима се дају овлашћења на ратификовање неког међународног уговора, који би пак, иако уставан, утицао на функционисање институција.⁵⁴⁷ У литератури се неконзистентно користе термини када је реч о овом члану, па се тако неретко може наћи да аутори пишу о стављању *закона* на референдум, што може читаоца одвести на погрешан закључак да је реч о изгласаном предлогу закона и следствено врсти суспензивног вета. Овде међутим није о томе реч, јер је у питању *предлог* закона (*projet de loi*), тј. акт владе (односно надлежног министарства) који није ни стављан пред народне посланике. Ради се дакле о могућности да влада у договору са председником приликом посебно важних и осетљивих реформи има прилику да „прескочи“ парламент као представничко и посредничко тело, те да за мишљење и легитимитет упита носиоца суверенитета – народ директно. Оваква могућност дакле нема никакве везе за суспензивним ветом, али показује још једном, по нашем мишљењу, велики значај прецизног коришћења терминологије јер појмови *нацрт закона* – *предлог закона* – *изгласани предлог закона* и *коначно* – *закон*, нису исти, имају врло различиту природу и значење, те се не би смели користити као синоними.

Регулатива суспензивног вета у Француској је таква да спада међу моделе најслабијег суспензивног вета које уставно право познаје (једини мање потентан облик овог овлашћења јесте онај који смо видели на немачком примеру). На први поглед делује необично да постоји изражен контраст између опште снаге председничких овлашћења у Француској и снаге суспензивног вета (како председник САД има најшире овлашћење суспензивног вета, а председник Немачке најлимитираније, за очекивати је да се француки модел нађе негде у средини, или чак ближе америчком). Мишљења смо да је Француска у овом смислу изузетак, те да конкретан разлог тако слабог вета лежи у начину на који је извршна власт организована. Уз силна извршна овлашћења и могућност посредног утицаја на судску функцију⁵⁴⁸, јачање полуга утицаја према парламенту би вероватно водило потпуној концентрацији власти у рукама једног човека, што свакако ипак није била идеја твораца Устава V Републике.

Дефинишуће карактеристике француског модела у светлу предмета овог истраживања би тако биле: слаб политички вето у рукама моћног председника, улога стручног органа (квази-уставног суда) у поступку по вету из разлога сумње у неуставност, оскудна пракса и генерално слаба могућност вршења политичког утицаја путем коришћења суспензивног вета. Чињеница да је уставна регулатива у домену овог овлашћења оскудна може по нашем мишљењу оправдано бити предмет критике. Такође, уставно раздвајање две врсте суспензивног вета има за последицу да председник после исказане сумње у уставност неког акта, може, ако се испостави да је он ипак био уставан, уложити и политички суспензивни вето, што не представља, како смо већ указивали, у принципу добро решење. Могућношћу улагања парцијалног вета, као и делимичне интервенције Уставног савета доводи се у питање интегритет изгласаног законског предлога (што како смо видели јесте, парадоксално, једном био и мотив за коришћење политичког вета), а отварање поновне расправе у парламенту, која подразумева и измене предлога, угрожава идентитет законског предлога.

⁵⁴⁷ Устав Француске чл. 11 ст 1.

⁵⁴⁸ Мада се у литератури истиче да је овај вид утицаја путем узастопних уставних реформи значајно смањен. Види: Patrice Gélard, 12.

Крајње рудиментарна уставна регулатива не нормира тако, по нашем мишљењу, један логичан и теоријски заокружен систем, што пак у пракси не долази до изражаја јер је читав институт ослабљен траженом већином приликом поновног гласања и условљавањем премапотписом (макар формално). Сличне уставне могућности, уз драстично снажније овлашћење политичког вета предвиђа уставни систем Пољске, који је пак детаљном уставном регулативом, како ћемо сада видети, у доброј мери успео да отклони недостатке француског модела.

6.3.2. Пољска

Друга земља коју бисмо издвојили као пример различитог третмана изгласаних законских предлога којима је промулгација ускраћена услед оспорене целисходности, односно неуставности јесте Пољска. Намерно одабрана као држава са другачијом регулативом председничке функције у односу на Француску, Пољска показује низ специфичности и када је реч о институту суспензивног вета. Детаљна регулатива и прилична логичка заокруженост овог система чине га добрим узором у компаративном контексту, док на доматском плану сама систематика Устава ове земље говори у прилог нашој теоријској претпоставци да су овлашћења политичког суспензивног вета и покретање поступка претходне контроле уставности од стране председника суштински две стране исте медаље.

Пољска је једна од земаља некадашњег источног блока, која није одмах после слома социјалистичког система донела нови устав. Прво је 1992. године као привремено решење донет тзв. „Мали устав“, који је регулисао питања међусобних односа између парламента, председника и владе, да би нови устав био донет пет година касније – 1997.⁵⁴⁹ Устав из 1997. године заменио је тако Мали устав, али и одредбе старог социјалистичког Устава из 1952. године, које су паралелно са њиме још увек важиле (реч је о нормама које су се тицале питања која овај потоњи пак није регулисао).⁵⁵⁰

Мали Устав је предвиђао бицефалну егзекутиву у којој „нема ни премоћи председника, ни премоћи владе у организацији извршне власти, већ се ради о избалансираној и независној бицефалној егзекутиви“, а председник републике се бирао непосредно на мандат од пет година.⁵⁵¹ Први председник Пољске (*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*) по новом, Малом уставу био је Лех Валенса (*Lech Wałęsa*), некадашњи лидер независног синдиката „Солидарност“ (*Solidarność*), коју је ову функцију у тренутку доношења Устава држао већ две године. Иако је Мали устав предвиђао избалансиран међусобни однос власти, политичке околности (превасходно изразито фрагментисан парламент) су биле такве да су погодовале тежњама ка јачању функције председника – парламент у коме је своје представнике имало чак 29 политичких групација, од којих је најјача освојила само 14 посто гласова, није могао да буде адекватна противтежа председнику, па је тако Лех Валенса „непрестано настојао да има одлучујућу реч у вођењу државне политике“.⁵⁵² Тензије на релацији председник-премијер биле су изражене посебно у сфери међународних односа и одбране⁵⁵³, а Валенса се такође активно мешао када је у питању избор министара из ова два ресора. Неслагања о границама председничких овлашћења су се наставила и касније.

⁵⁴⁹ Philipp Köker, 151.

⁵⁵⁰ George Sanford, 91.

⁵⁵¹ Владан Кутлешић, Шеф државе у бившим социјалистичким државама, *Архив за друштвене и правне науке*, 2/1994, 350 и 360 – 361.

⁵⁵² Дарко Симовић (2008), 255.

⁵⁵³ Piotr Sula, Agnieszka Szumigalska, „The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of Poland“, *Presidents above Parties?*

Нови Устав из 1997. године предвидео је слична институционална решења у односу на Мали Устав⁵⁵⁴, па је тако испитивање односа и надлежности између власти премијера и председника остало редовна тема приликом честих периода кохабитације. У фокусу пажње јавности је, примера ради, годинама било неслагање премијера Доналда Туска (*Donald Tusk*) и председника Леха Качињског (*Lech Kaczyński*) све до његове трагичне смрти у авионској несрећи 2010. године. Спорови о улози и надлежностима председника и премијера Пољске, одлазили су толико далеко да је примера ради Уставни суд морао да 2008. године разреши спор око учешћа шефа државе на Самиту шефова држава и влада Европске Уније те године (главни разлог неспоразума је било место на коме ће ко да седи и ко има право да користи државни авион за пут у Брисел). Уставни суд је у својој одлуци навео између осталог да „шеф државе има право да присуствује свим самитима Европске Уније, али да државу званично представља њен премијер“.⁵⁵⁵ Оваква одлука је свакако последица чињенице на коју се у литератури указује, како је улазак Пољске у Европску Унију суштински ојачао положај владе, јер је управо она највећим делом задужена за представљање Пољске пред европским органима, координисање и хармонизацију пољског права са правом ЕУ итд.⁵⁵⁶ Са друге стране, у литератури се истиче, председничку позицију значајно оснажује могућност формирања „паралелне владе“ у виду Председничке канцеларије са државним секретарима – председничким саветницима, које он бира за готово сваки ресор државног и политичког деловања (Качински их је имао чак 17).⁵⁵⁷ Спорови између председника и премијера ван периода кохабитације били су пак ретки.

По решењима Малог Устава Пољска се сврставала међу земље са полупредседничким системом власти⁵⁵⁸, што се није променило ни доношењем Устава из 1997. године.⁵⁵⁹ Конкретно у домену овлашћења председника Републике било је пак начињено неколико значајнијих промена које су стале на пут тенденцијама президентијализације. Председник је тако изгубио право да самоиницијативно распусти парламент (осим у јасно прецизираним случајевима), сазивање референдума је постало зависно од Сената (горњи дом пољског парламента – *Senat*), а проглашење ванредног стања условљено премапотписом.⁵⁶⁰ Овлашћење суспензивног вета је такође претрпело извесне измене, које пак по нашем мишљењу нису биле мотивисане (само) жељом за спутавањем моћи председника (како имплицира последње цитирани аутор Џорџ Сенфорд), већ унутрашњом логиком самог института, о чему ће нешто ниже бити више речи. Без обзира на све промене, председник Пољске остаје снажан председник наспрам својих колега из земаља парламентарног система власти, бира се на непосредним изборима (на мандат од 5 година уз могућност једног реизбора) што му даје највиши ниво легитимитета, задржава значајна овлашћења, представља „врховног представника Пољске“, „гаранта државног континуитета“, „чувара Устава, суверенитета и сигурности државе“ итд.⁵⁶¹ Предвиђена је са једне стране општа обавеза премапотписа за акте председника републике, али са друге – и дугачка листа оних

Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power, Brno 2013, 113. и Mirjana Kasapović, *Parliamentarism and Presidentialism in Eastern Europe*, *Politička misao*, 5/1996, 132.

Корени неспоразума о границама власти председника датирају још од пре доношења Малог устава. Када је 1990. године Лех Валенса изабран за председника, норме које су ову функцију уређивале намерно су остављене нејасним, како би се могле тумачити у складу са политичким потребама. – John Elster, *Bargaining over the Presidency*, *East European Constitutional Review*, 1/1994, 96.

⁵⁵⁴ Дарко Симовић (2008), 255.

⁵⁵⁵ Piotr Sula, Agnieszka Szumigalska, 116.

⁵⁵⁶ Robert Grzeszczak, „The European Transformation of the Legislative, Executive and Judicial Power in Poland“, *The Transformative Power of Europe – The Case of Poland*, Baden-Baden 2015, 30.

⁵⁵⁷ Klaus Ziemer, 113.

⁵⁵⁸ Mirjana Kasapović, 126.

⁵⁵⁹ Дарко Симовић (2008), 255 – 257.

⁵⁶⁰ George Sanford, 142.

⁵⁶¹ Устав Пољске, чл. 126 ст. 1 и ст. 2; чл. 127.

овлашћења која су од ове обавезе изузета.⁵⁶² Председник у Пољској није партијска личност – сви председници су по ступању на дужност до сада напуштали партију из које долазе.

Пољска тако представља пример земље која по снази председника стоји негде између Француске и Мађарске, а институт суспензивног вета познаје у истом виду као председници наведене две државе, али уз обиље специфичности почевши од номотехнике Устава из 1997. године, па до реализације самог овлашћења. Наиме, пре свега треба истаћи да је суспензивни вето у пољском уставу регулисан изузетно детаљно и прецизно (за разлику од Француске), на начин који мало шта оставља нејасним приликом примене. Као *materia constitutionis* пољски уставописац је видео све појединости везане за овај институт, те је материју уредио на номотехички јасан, логичан и складан начин, обезбедивши уставни одговор, како ћемо видети, и на многа питања која у другим земљама остају спорна или праве проблеме у пракси.

У делу Устава који се односи на поступак доношења закона, једним опширним чланом је предвиђено да председник по достављању изгласаног предлога закона има право да у року од 21 дана или донесе указ о проглашењу закона (промулгација), или да га врати Сејму (доњи дом пољског парламента – *Sejm*) на поновно одлучивање (политички суспензивни вето), или пак да га упути на оцену уставности Уставном суду (суспензивни вето из разлога сумње у уставност изгласаног законског предлога).⁵⁶³ Пољски уставотворац је тако већ систематиком овог овлашћења практично квалификовао овлашћење председника за покретање поступка претходне контроле уставности као вид суспензивног вета, јер је (по нашем мишљењу исправно) у номотехничком приступу *тежиште ставио на носиоца и тренутак коришћења оба ова овлашћења* – у, како смо га у поглављу 4.2 назвали, „првом року за промулгацију“. Овде дакле лежи још једна од разлика у односу на француски модел, који два вида суспензивног вета третира одвојено, из разлога које смо раније навели.

У случају да председник сматра да изгласани предлог закона није целисходан, он ће уложити политички вето, после чега се оспорени акт враћа у парламент. У поновном поступку улогу игра само његов доњи дом – Сејм (Сенат је по слову Устава из њега искључен после уложеног вета), где сада мора бити усвојен већином од 3/5 посланика.⁵⁶⁴ Ова већина представља нешто ублажени облик врло високе 2/3 већине коју је предвиђао Мали

⁵⁶² *Ibid*, чл. 144 ст. 2 и ст. 3.

⁵⁶³ *Ibid*, чл. 122.

⁵⁶⁴ По питању ове већине у литератури долази понекад до забуне да ли се ради о 3/5 *свих* посланика или пак о 3/5 *присутних* посланика, што подразумева значајну разлику између те две већине (прва је 60% Сејма, дакле 276 посланика, то би у другом случају то могао бити и дупло мањи број – 138 посланика). Разлог забуне јесте формулација самог Устава који каже да у Сејму изгласани предлог закона мора бити поново изгласан „већином од 3/5 у присуству најмање половине законског (уставног) броја посланика“ (чл. 122 ст. 5 Устава Пољске). Логично питање које се намеће јесте како би уопште могла да се оствари квалификована већина од 60% уколико 50% посланика није присутно, што би одвело на погрешан закључак да је реч о 60% у односу на број присутних, који пак не сме бити мањи од половине. Међутим, уколико се погледају и неке друге одредбе пољског Устава јасно је да се овде мисли на 3/5 укупног броја посланика. Чл. 120 устава, који нормира редовну процедуру доношења закона, обичну кворумску већину дефинише као „обичну већину, у присуству најмање половине законског броја посланика“, што одговара кворумској већини у другим земљама, а затим нпр. чл. 113 нормира јавност заседања пољског Сејма, уз могућност одржавања затворене седнице по одлуци „апсолутне већине гласова у присуству макар половине законског броја посланика“. Како дакле пољски Устав несумњиво прави дистинкцију између „обичне“ и „апсолутне“ већине, јасно је да као и у другим земљама апсолутна већина означава натполовичну већину свих посланика, па је стога „условљавање“ присуством половине свих посланика приликом постизања ове већине нешто што се логички само по себи подразумева. Тако је и када је у питању политички вето председника реч о 3/5 (60%) *свих* народних посланика, без обзира на „условљавање“ присуством половине. Зашто онда пољски Устав на свим местима где се говори о неком гласању користи формулацију „уз присуство бар половине законског броја посланика“ остаје нам непознато, и представља изузетак када је реч о јасности уставне регулативе у овој земљи. Аутори наводе просто да је реч о „већини од 3/5 Сејма“ или „60% Сејма“: George Sanford, 116. Овако и : Klaus Ziemer, 110. слично и: Susan Rose-Ackerman, *From Elections to Democracy – Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Cambridge 2005, 60.

Устав⁵⁶⁵, али је и даље веома висока, па је тако председник који је владао по оба устава Александар Квашњевски (*Aleksander Kwaśniewski*) често користио своје право суспензивног вета, а у конкретним политичким околностима Сејму није било лако да надвлада ни нешто снижену тражену већину са две трећине на три петине гласова посланика у поновној процедури.⁵⁶⁶ Свака над-апсолутна већина по природи ствари представља најчешће озбиљан изазов за парламентарну већину, па тако суштински нема велике разлике, гледано по вероватноћи успешности вета, између политичког вета пољског председника и суспензивног вета у САД. Ово је, разуме се, још једна суштинска разлика у односу на француски модел.

Уколико Сејм ипак траженом већином изгласа ветирани предлог закона, председник га мора прогласити, тј. он нема право да сада изјави и суспензивни вето из разлога сумње у уставност.⁵⁶⁷ Рок за промулгацију у овом „другом року“ износи 7 дана, због чега Пољска спада међу земље са рејим, али по нашем мишљењу сасвим оправданим решењем, по коме се први и други рок за промулгацију не поклапају.⁵⁶⁸ Забраном улагања новог вета (овога пута у његовом другом виду) Устав онемогућава председнику злоупотребу овлашћења суспензивног вета ради простог одуговлачења услед тобожње сумње у неуставност, а заправо ради добијања на времену јер поступак пред Уставним судом може потрајати. Оваква могућност је пак у Пољској постојала током важења „Малог устава“ од 1992. до 1997. године, да би доношењем актуелног Устава била укинута.⁵⁶⁹

Са друге стране, уколико председник од старта посумња у уставност законског предлога, он се неће враћати у парламент, већ одлази пред меродаван орган – Уставни суд. Уколико Уставни суд утврди неуставност, председнику је забрањено да такав предлог закона потпише и он пропада (никада неће постати закон).⁵⁷⁰ Уколико се пак утврди да је изгласани предлог закона у складу са Уставом, председник пак не сме ускратити потпис и мора га указом прогласити законом. Резон је исти као у претходном случају – спречавање злоупотребе и симуловања тобожњег страха од неуставности када се заправо желе остварити политички циљеви. Овакво решење теоријски посматрано има само један недостатак – превиђа могућност да у поновној процедури пред парламентом дође до повреде Устава нарушавањем правила поступка, за шта пак, како ћемо видети, мађарски модел нуди решење.

Пољским системом је пак предвиђена и могућност да Уставни суд утврди да су само неки делови спорног предлога закона неуставни, док остатак оспореног предлога закона јесте у складу са Уставом. У овом случају Уставном суду је остављено да, као стручан орган, утврди да ли су у питању одредбе које су неодвојиво везане за остатак законског предлога. Уколико сматра да је опстанак интегритета законског предлога могућ и без њих, пред председника се ставља избор: или ће уз сагласност председника Сејма потписати закон са изузетком неуставних одредаба или ће га пак вратити парламенту како би се те неуставне одредбе исправиле.⁵⁷¹ На овај начин пољски уставотворац мири захтев за ефикасношћу са тежњом за очувањем интегритета закона, који је како смо већ истицали, увек угрожен приликом парцијалних задирања у законски текст. Захтев за очувањем интегритета (и идентитета) законског предлога у поступку по уложеном суспензивном вету стоји нераскидиво у вези са захтевом за очувањем уставности (у једном ширем смислу), који ми у складу са промовисаним концептом елегантне конституције видимо као један од најважнијих императива уставноправног поретка.

⁵⁶⁵ Philipp Köker, 156 – 157.

⁵⁶⁶ George Sanford, 93.

⁵⁶⁷ Устав Пољске, чл. 122 ст. 5.

⁵⁶⁸ Више речи о овоме је било у поглављу 4.2.

⁵⁶⁹ Philipp Köker, 157.

⁵⁷⁰ Устав Пољске, чл. 122 ст. 4. Одлуке Уставног суда нису пак постале коначне одмах доношењем Устава 1997. године, већ његовом изменом две године касније. – George Sanford, 116.

⁵⁷¹ Устав Пољске, чл. 122 ст. 4.

Иако има извесних сличности, треба нагласити да код оваквог „парцијалног захвата“ није реч и о парцијалном вету (који је у Пољској забрањен⁵⁷²), јер није председник тај који је оспорио поједине одредбе, већ је то учинио Уставни суд – за таква питања меродаван и стручан орган, и то уз оцену да је реч о одредбама без којих интегритет закона није доведен у питање. Чак и тада председник може дакле донети одлуку, по слову самог Устава, да тај предлог, који је добио „зелено светло“ од уставног суда врати у парламент на дораду.⁵⁷³ Дакле, интегритет законског предлога остаје неспорно очуван и нема опасности од његовог угрожавања парцијалним захватима политичких чинилаца. Интересантно је присетити се примера из француске праксе који је навео Жан Жикел, када је председник после „интервенције“ Уставног савета 1985. године морао да реагује политичким ветом како би „осакаћен“ предлог закона могао да буде поправљен у парламенту (иначе би морао да га прогласи). Таква ситуација се у Пољској не би могла догодити, јер је сам уставни оквир предвидео ефикасно и догматски посматрано, по нашем мишљењу, исправно решење чак и за такав, у пракси мало вероватан, случај.

Како је поменуто у Пољској важи начелна обавеза премапотписа за акте председника, уз дугачку листу изузетака у које спада и овлашћење суспензивног вета и то у оба његова вида.⁵⁷⁴ Суспензивни вето пољског председника је тако у потпуности његово самостално овлашћење и по свом квалитету право, а никада не и обавеза, као што је то случај у Немачкој. Детаљност уставне регулативе овог института је вероватно последица чињенице да је за разлику од Француске или Немачке суспензивни вето председника Пољске снажно политичко средство, те да је, како је и пракса показала, атрактивно за његовог носиоца, а са самим тим потенцијално и за злоупотребе, које прецизна регулатива отежава.

Може се рећи да је досадашња пракса употребе суспензивног вета богата (и током трајања Малог Устава, као и важећег из 1997. године), па је тако за време владе председника Валенсе политички вето коришћен 24 пута, Квашњевског (за два његова мандата) 35 пута, а Качинског – 18 пута. Током трајања мандата ова три председника пред Уставним судом се услед сумње председника у уставност нашло чак 47 изгласаних предлога закона.⁵⁷⁵ Чак и уколико се има на уму да су до 1999. године неки изгласани предлози закона, док је то било дозвољено, пролазили обе ове процедуре (те да је стога реалан број оспорених аката нешто мањи), јасно је да је у Пољској суспензивни вето прилично често коришћено и на начин на који је Уставом нормирано, потентно политичко средство председника републике у овој земљи. Актуелни председник Пољске Анджеј Дуда (*Andrzej Duda*) наставља са оваквом праксом, која изазива одјек о јавности, али се понекад јавља и као одговор на протесте и жеље јавног мњења. Дуда је тако примера ради после масовних протеста 2017. године ставио вето на пакет закона о реформи правосуђа (услед сумње да они воде њиховој политизацији)⁵⁷⁶, а годину дана касније на предлог Закона о избору представника Пољске за Европски парламент, јер је сматрао да је предложени механизам избора недемократски (значајно би подигао изборни цензус на начин да велики број грађана Пољске практично остаје без представника у овом европском телу).⁵⁷⁷

⁵⁷² Овакав закључак се у литератури извучи из чл. 122 ст. 5 Устава Пољске који каже да „председник може (предлог) закона вратити Сејму“, дакле не и његов део (са чиме се принципијално слажемо и о чему је већ било речи). Види: George Sanford, 119 – 120.

⁵⁷³ Устав Пољске, чл. 122 ст. 4.

⁵⁷⁴ *Ibid*, чл. 144 ст. 3 тач. 6 и 9.

⁵⁷⁵ Piotr Sula, Agnieszka Szumigalska, 113.

⁵⁷⁶ Polish President Duda to Veto Reform Bills That Triggered Protests, NBC News, доступно на: <https://www.nbcnews.com/news/world/polish-president-duda-veto-reform-bills-triggered-protests-n785841> (приступљено 23.2.2020)

⁵⁷⁷ Poland's president vetoes altered election rules, Deutsche Welle, доступно на: <https://www.dw.com/en/polands-president-vetoes-altered-election-rules/a-45106074> (приступљено 23.2.2020.)

Коначно, као дефинишуће карактеристике пољског модела у светлу предмета овог истраживања могле би се навести следеће: јак политички вето у рукама моћног председника, улога стручног органа (уставног суда) у поступку по вету из разлога сумње у неуставност, богата пракса и изражена могућност вршења политичког утицаја путем коришћења суспензивног вета.

6.3.3. Мађарска

Последња земља коју бисмо издвојили као својеврсни модел решења института суспензивног вета, тачније под-модел оних решења која раздвајају политички од суспензивног вета услед неуставности јесте Мађарска. Она се у односу на претходно две изложене републике разликује како по улози самог председника (*Magyarország köztársasági elnöke*) у уставноправном систему, тако и по самој регулативи института који је предмет овог рада. Суспензивни вето председника Мађарске је уставно регулисан такође веома детаљно, као што је то случај у Пољској, али у поређењу са њом предвиђа и низ могућности, односно механизма који додатно усложњавају институт суспензивног вета чинећи га тиме извесно најкомплекснијим од свих издвојених модела у овој дисертацији.

После слома социјализма у Мађарској 1989. године, више од две деценије је задржан стари Устав из 1949. године, који је уз значајне ревизије остао на снази све до 2011. године, када је Мађарска коначно добила нови Устав.⁵⁷⁸ Положај председника Мађарске детерминисан је у значајној мери још у време политичких превирања 1989. године, када су у циљу ослобађања државе од стега једнопартијског система начињене прве значајне реформе Устава. Иако је, као што се то догодило у Пољској, првобитно деловало да ће се председник бирати непосредно (што би му давало већи легитимитет и следствено – снагу), ипак је на крају превагнуло решење да се председник бира посредно од стране парламента (после референдума на коме се народ определио за парламентарни систем власти⁵⁷⁹). Разлог за то лежи у промењеним политичким околностима после слома Комунистичке партије, односно њене трансформације у Социјалистичку партију, која није успела да задржи довољну политичку снагу како би се одупрела уставним променама на начин на који су се оне догодиле.⁵⁸⁰ Прелазак Мађарске из земље ауторитарног режима (по совјетском узору) у државу либералне демократије одиграо се тако мирно, путем преговора и низа „округлих столова“,⁵⁸¹ после чега се Мађарска профилисала као, како се у литератури истиче, демократија „чистог“ или „простог“ (наспрам мешовитог) парламентарног система власти.⁵⁸²

Први председник Мађарске после слома социјализма Арпад Генц (*Árpád Göncz*) је током свог првог мандата израженим „председничким активизмом“ испитивао границе своје моћи у односу на владу, да би са оваквим тежњама током свог другог мандата престао, те тиме трасирао праксу коју ће наставити сви наредни председници Мађарске.⁵⁸³ Систем власти који је у Мађарској успостављен је такав да у њему „председник није део извршне власти, нису му дата ни поједина извршна овлашћења“, те да он „стоји изван класичних

⁵⁷⁸ Philipp Köker, 151. Било је покушаја да се нови устав донесе још 1996. године, али су они остали неуспешни. - Andrew Arato, Zoltán Miklósi, „Constitution Making and Transitional Politics in Hungary“, *Framing the State in Times of Transition – Case Studies in Constitution Making*, Washington 2010, 351.

⁵⁷⁹ Andrew Arato, Zoltán Miklósi, 350.

⁵⁸⁰ John Elster, 96 – 97. Либералне партије су пошле од претпоставке да ће оптирање за модел у коме председника бира парламент онемогућити комунисте/социјалисте да на „мала врата“ добију председника из својих редова, јер у парламенту неће имати довољну подршку. – Andras Mink, *Survey of Presidential Powers: Formal and Informal (Hungary)*, *East European Constitutional Review*, 1/1994, 69.

⁵⁸¹ Andrew Arato, Zoltán Miklósi, 350.

⁵⁸² Mirjana Kasapović, 128 – 129.

⁵⁸³ Philipp Köker, 227.

грана власти, како каква неутрална власт са независним правима“.⁵⁸⁴ Он „представља јединство нације и надгледа демократске процесе у држави“, те складу са својом „стабилишућом улогом“ има право да се умеша „уколико дође до озбиљних неправилности у демократском функционисању државе“.⁵⁸⁵ Репрезентативна функција, трајање мандата од 5 година (уз могућност једног реизбора), могућност задржавања партијског чланства и низ „класичних“ овлашћења председника из парламентарног система јесу карактеристике положаја и улоге председника Републике у Мађарској.⁵⁸⁶ Његови неформални утицаји и друштвени значај разликовали су се разумљиво у зависности од личности носиоца ове функције. У литератури се по правилу политичком значају председника не придаје посебан значај, а примера ради, председник Ференц Мадл (*Ferenc Mádl*), који је на функцији био од 2000. до 2005. године, окарактерисан је као „реторички неуубедљиви правник и научник слабе харизме, који се само бавио питањима уласка у ЕУ и од кога једва да су долазили било какви иновативни импулси“.⁵⁸⁷

Нови Устав из 2011. године донео је извесне промене, почевши од имена државе (која је од „Републике Мађарске“ постала само „Мађарска“), али није суштински изменио начин на који су међусобни односи грана власти регулисани (парламенту је нешто ојачан положај добијањем надлежности избора председника Уставног суда, а председник Републике је добио могућност да распусти парламент уколико овај не усвоји буџет за текућу годину до 31. марта).⁵⁸⁸ Поједина решења овог Устава су од стране дела јавности критикована као недемократска (помињање Бога, дефинисање брака као заједнице мушкарца и жене, одређивање зачећа као почетка живота итд.⁵⁸⁹), а највеће измене, оцењене у стручној јавности као „контроверзне“, тичале су се положаја и улоге Уставног суда, који је новом уставном регулативом ослабљен и о чему је своју забринутост исказала и Венецијанска комисија.⁵⁹⁰ Када је реч о председнику Републике, осим одређеног оснаживања његове функције добијањем горе поменуте могућности распуштања парламента ако се буџет благовремено не усвоји, уставна регулатива позицију овог органа уређује на суштински истоветан начин како је то и раније био случај.

Регулатива института суспензивног вета такође је доношењем новог Устава практично остала идентична. Једина суштинска разлика је скраћивање рока за улагање вета са петнаест на само пет дана, а приметно сложена уставна регулатива овог овлашћења јесте

⁵⁸⁴ Mártha Dezső, 96. Постоје у мађарској литератури пак и другачија схватања по којима се председнику ипак категорички не може одрећи квалификација „друге главе егzekутиве“, а такав став је присутан и у нашој доктрини. Види: Gábor Dobos, Attila Gyulai, Attila Horváth, 79. и Слободан Орловић, „Уставни положај председника Мађарске и председника Србије“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Нови Сад 2013, 563.

⁵⁸⁵ Mártha Dezső, 96.

⁵⁸⁶ У складу са својом репрезентативном функцијом, мађарски председник Јанош Адер (*János Áder*) се примера ради 2013. године у Народној скупштини Републике Србије јавно извинио Србији за све злочине које су Мађари учинили над невиним српским становништвом у Другом светском рату. Претходно је српски парламент донео Декларацију о осуди злочина над мађарским становништвом 1944. и 1945. Адеровим чином је по речима тадашњег српског председника Томислава Николића затворено тешко поглавље у историји односа двеју земаља, „историја остављена историчарима, а будућност сарадњи два народа“. – Политика, Адер се извинио за ратне злочине над невиним Србима, доступно на:

<http://www.politika.rs/scc/clanak/261968/Ader-se-izvinio-za-ratne-zlocine-nad-nevinim-Srbima> ; (приступљено 25.2.2020)

⁵⁸⁷ Rüdiger Kipke, *Das politische System Ungarns*, Wiesbaden 2005, 64 – 65.

⁵⁸⁸ Andrzej Sadecki, Mateusz Gniazdowski, *Constitution for a New Hungary – The Domestic and Regional Implications*, *OSW Commentary*, 60(2011), 2 – 3, доступно на: http://aei.pitt.edu/58334/1/commentary_60.pdf (приступљено 25.2.2020.)

⁵⁸⁹ Контроверзни устав ступио на снагу, Политика, доступно на:

<https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/region/1019504/kontroverzni-ustav-stupio-na-snagu.html> ; (приступљено 25.2.2020).

⁵⁹⁰ Andrzej Sadecki, Mateusz Gniazdowski, 3 и 7.

результат „кодификовања“ претходних уставних решења у комбинацији са неколико релевантних одлука Уставног суда, којима су се до доношења новог Устава попуњавале одређене правне празнине. Логика регулативе овог института је остала иста, само је доношењем новог Устава цео институт систематизован и јасно уобличен самим уставним текстом.

Мађарска дакле такође познаје институт суспензивног вета председника републике у оба његова вида, са тиме што је у односу на претходно изложене моделе у овој земљи најизраженија улога Уставног суда, који се пак због дозвољености уношења амандмана у поновној процедури по уложеном политичком вету јавља као фактор и у овом поступку, а не само када је реч о председничковој сумњи у уставност изгласаног предлога закона. Може се рећи да је карактеристика мађарског модела са једне стране јасно раздвајање две врсте суспензивног вета председника Републике (подела на „политички“ и „уставни“ вето је у мађарској литератури сасвим јасна⁵⁹¹), а са друге испреплетаност улога два органа која одлучују о коначној судбини спорног акта (парламента и Уставног суда) у поступцима после уложеног вета.

Устав овај институт регулише на два места – детаљно у чл. 6, који се налази међу одредбама везаним за поступак доношења закона, али се он наводи и у члану 9, који регулише овлашћења председника Републике. На овом потоњем месту су у једној реченици (под једном тачком) обухваћена оба вида суспензивног вета, дакле и политички и онај из разлога сумње у уставност, па тако можемо закључити да поред доктрине, већ сам мађарски устав својом систематиком (за разлику од нпр. француског) види председников захтев за покретањем претходне контроле уставности као вид суспензивног вета. Коришћење овог овлашћења је изузето од обавезе премапотписа⁵⁹², а рок који је председнику за његово коришћење (или промулгацију) остављен је по нашем мишљењу недопустиво кратак и износи, како смо већ споменули, свега пет дана.⁵⁹³

Политички суспензивни вето мађарског председника је врло слаб (у складу са легитимитетом његове функције) и своди се, као у Француској, само на захтев за понављањем расправе у парламенту, те поновно изгласавање оспореног предлога, без потребе за појачаном већином у односу на првобитну.⁵⁹⁴ Услов за коришћење политичког вета јесте да председник није претходно користио „уставни вето“, чиме се, као што је то случај и у Пољској, спречава злоупотреба и штити вредност уставности. Председник свој политички вето мора образложити, а приликом поновне расправе могуће је уношење амандмана.

Питање идентитета законског предлога које се може поставити као последица уношења измена у ветирани законски предлог, као и евентуалног следственог угрожавања његовог интегритета, уставности и свеопште кохерентности, решено је (донекле) у Мађарској самим Уставом, који председнику даје право да после поновног изгласавања сада уложи и уставни вето, али само уколико су у оспорени акт уношене измене (вето се у овом

⁵⁹¹ Mártha Dezső, 113 – 114. Исто и Gábor Dobos, Attila Gyulai, Attila Horváth, 83 – 84. Занимљиво је да се у нашој доктрини приликом писања о мађарском председнику (упркос консензусу у мађарској литератури о овом питању), као „суспензивни вето мађарског председника“ види само његов политички вид, док се уставни вето квалификује као „могућност упућивања изгласаног закона на оцену уставности Уставном суду“, а не као вид суспензивног вета. До овакве перцепције по нашем мишљењу долази услед сагледавања института у матичном, српском систему, те његовог везивања (стављања тежишта) само за парламент, а не носиоца - председника и правну природу самог овлашћења. Види: Слободан Орловић (2013), 569.

⁵⁹² Устав Мађарске, чл. 9 ст 5 у складу са ст. 4.

⁵⁹³ *Ibid*, чл. 6 ст 3. Овај рок важећег Устава представља промену у односу на претходно решење, којим је био предвиђен редован рок од 15, односно 5 дана уколико је реч о закону који се доноси по хитном поступку. – Mártha Dezső, 113.

⁵⁹⁴ Устав Мађарске, чл. 6 ст. 5.

случају односи само на њих или општа питања формалне неуставности).⁵⁹⁵ Занимљиво је, и по нашем мишљењу сасвим оправдано, да је могућност улагања вета из разлога сумње у уставност дозвољена и у случају да је ветирани закон усвојен поново без измена, али је онда такав вето ограничен само на питања евентуалне формалне неуставности (налик суспензивном вету у Немачкој).⁵⁹⁶ Дакле за разлику од Пољске у којој се избор између два вида вета за председника своди на „или-или“ у Мађарској је оваквом могућношћу то са јасним резонем релатизовано – зашто би се председнику „везивале руке“ уколико у поновној процедури у парламенту дође до нпр. грубих кршења правила процедуре? Мађарско решење тако успева да можда и понајбоље помири императив за заштитом уставности са механизмима спречавања евентуалних злоупотреба, када је о овој ситуацији реч.

Сложеност мађарског решења видљива је и из начина на који је регулисано улагање суспензивног вета из разлога сумње у уставност изгласаног предлога закона. Прва специфичност јесте да председник може уложити овакав вид вета само под условом да се он претходно већ није нашао пред Уставним судом и последица је могућности да предлог закона у Мађарској, још пре његовог првог изгласавања у парламенту, буде упућен на оцену уставности по захтеву предлагача, владе и председника парламента.⁵⁹⁷ Уколико Уставни суд констатује уставност тог акта, па он потом буде усвојен у парламенту, председнику на располагању остаје само политички вето, што је разумљиво, јер би било бесмислено оспоравати већ утврђену уставност.

Уколико пак овај поступак није вођен, а председник Мађарске посумња у уставност изгласаног законског предлога, он одлази пред Уставни суд, који ће у року од 30 дана о томе донети одлуку.⁵⁹⁸ Ако се испостави да је акт уставан, председник је у обавези да изврши промулгацију (посебан рок није предвиђен, те се може закључити да је он истоветан „првом“ року – дакле 5 дана). У случају постојања неуставних одредаба, ветирани предлог закона неће пак аутоматски пропасти, већ се он поново враћа у парламент – на „исправку“ неуставних делова. У складу са интересом очувања уставности (и интегритета законског предлога) после поновног усвајања тако „поправљеног“ текста, председнику стоји на располагању ново право уставног вета (јер то више није исти текст, а његова уставност остаје притом и даље упитна), а овај пут Уставном суду на располагању стоји десет дана за доношење коначне одлуке.⁵⁹⁹ Могућност улагања суспензивног вета по други пут је тако резервисана за његов уставни, а не и политички вид. Међутим, теоријски би се могло онда поставити питање, шта уколико су приликом „поправљања“ неуставних делова унете суштински нове одредбе због којих би председник можда уложио политички вето, на који сада није овлашћен? Овакав вид „преваре“ председника у Мађарској је тешко замислив јер је политички вето, како смо већ истакли, најслабији могући, али би чисто уставноправно-теоријски посматрано решење овакве ситуације представљао Уставни суд. Председник би могао уложити по други пут уставни суспензивни вето, а Уставни суд третирати такво хипотетичко „преварно“ понашање парламента као кршење Устава, те га осујетити. Иако је дакле у пракси оваква ситуација тешко замислива, треба истаћи да својом унутрашњом логиком уставна регулатива у Мађарској представља један заокружен систем, који би могао да понуди одговор и на такве, мало вероватне, али теоријски замисливе сценарије.

По нашим сазнањима, а у складу са положајем и улогом председника Републике у мађарском уставно-политичком систему, фреквентност употребе вета је у овој земљи била променљива – *grosso modo* умерена или ретка, уз два изузетка – периода изузетно учестале

⁵⁹⁵ *Ibid*, чл. 6 ст. 9.

⁵⁹⁶ *Ibid*. Ово решење представља једно од оних које је пре доношења важећег Устава регулисано путем одлуке и тумачења Уставног суда. – Види: Mártha Dezsó, 114.

⁵⁹⁷ Устав Мађарске, чл. 6 ст. 2.

⁵⁹⁸ *Ibid*, чл. 6 ст. 6.

⁵⁹⁹ *Ibid*, чл. 6 ст. 8.

примене. Од 1990. године председник је промулгацију одрицао претежно из разлога сумње у уставност, док се од коришћења политичког вета председник „услед начина свог избора углавном уздржавао“⁶⁰⁰. Председник Јанош Адер је тако изгласани предлог изборног закона послао пред Уставни суд (после чега је он пропао), јер је сматрао да поједине његове одредбе повређују право на слободу мишљења (овај предлог зе предвиђао забрану политичких реклама на комерцијалним радио и телевизијским станицама, изборну тишину у трајању од 48 сати и сл.)⁶⁰¹, Уставном суду је исти председник послао и изгласани предлог закона о националним парковима⁶⁰², а као пример политичког вета може се навести онај кога је 2006. године уложио председник Ласло Шојом (*László Sólyom*) на ратификацију споразума ЕУ и САД, који се тичао заштите података у авио саобраћају (овај вето је био неуспешан).⁶⁰³ Први мандат овог председника (2005 – 2010. године) представља један од поменутих изузетака када је реч о коришћењу политичког вета у Мађарској, јер га је он за ових пет година употребио чак 28 пута, поред још 15 уставних суспензивних вета.⁶⁰⁴ Његов претходник Ференц Маџл је у периоду од 2002 – 2005. године такође спрам остале праксе овог института у Мађарској уложио прилично велики број суспензивних вета – 5 политичких и 10 уставних.⁶⁰⁵ До оваквих ситуација је долазило услед конкретних политичких околности и односа политичких снага, а ако се погледа целокупна пракса у Мађарској од 1990. године до данас, може се закључити да је таква релативно висока учесталост примене ипак пре изузетак, а не правило када је о суспензивном вету у овој држави реч (мада одређене осцилације несумњиво постоје).

Невезано за фреквентност примене, мишљења смо да уставноправна регулатива суспензивног вета у Мађарској услед своје сложености и јасне логике у сваком случају заслужује да буде представљена. Такође, она је у контексту своје праксе и политичког одјека још једна потврда хипотезе да начелно важи правило: што јачи председник, то јаче и његово овлашћење суспензивног вета и обратно. Као дефинишуће карактеристике мађарског модела овог института можемо коначно навести следеће: слаб политички вето у рукама слабог председника, улога стручног органа (уставног суда) у поступку по вету из разлога сумње у неуставност, сложеност и логичка заокруженост уставног решења, умерена учесталост примене и слаба могућност вршења политичког утицаја путем коришћења суспензивног вета.

⁶⁰⁰ Philipp Köker, 226.

⁶⁰¹ Áder remands electoral bill to Constitutional Court, Портал Politics.HU, <https://web.archive.org/web/20130113043851/http://www.politics.hu/20121207/ader-remands-electoral-bill-to-constitutional-court-but-says-controversial-law-guarantees-free-elections/> (приступљено 25.2.2020.)

⁶⁰² Hungarian president vetoes controversial nature bill, доступно на: <https://wwf.panda.org/?246292/Hungarian-president-vetoes-controversial-nature-bill> ; (приступљено 25.2.2020.)

⁶⁰³ The Hungarian President of the Republic Has Vetoed the Ratification of the EU-US PNR Agreement, <https://hclu.hu/en/articles/the-hungarian-president-of-the-republic-has-vetoed-the-ratification-of-the-eu-us-pnr-agreement-1> ; (приступљено 25.2.2020.)

⁶⁰⁴ Gábor Dobos, Attila Gyulai, Attila Horváth, 100.

⁶⁰⁵ *Ibid.*

6.4 Правилности и специфична решења у упоредном праву

Три претходно изложена модела суспензивног вета међусобно су фундаментално другачији и изложени су на примерима пет земаља са значајно различитим системима власти. Приметно је тако да је у држави председничког система, САД, овлашћење суспензивног вета најјаче и по свом обиму и квалитету, односно шансама за успех. Сасвим супротно, Немачка, која познаје парламентарни систем власти, тек индиректно признаје ово право председнику и то у једном крајње суженом и лимитираном обиму и квалитету. Француска, као пример полу-председничког система, нормира ово председничко овлашћење као слабо упркос (а мишљења смо можда баш и услед) свеукупне потентне позиције њеног председника, Пољска предвиђа снажног председника који на располагању има ово овлашћење у веома потентном виду и, коначно, Мађарска, као парламентарна демократија у којој је извршна власт највећим делом у рукама премијера, познаје слабог председника са slabим суспензивним ветом.

Наведени модели представљају дакле, по нашем мишљењу, три фундаментално различита приступа институту суспензивног вета, те се сва решења која су у свету присутна у домену овог председничког овлашћења могу суштински сврстати у неки од њих. Постоји пак, како смо поменули, још једна значајна група земаља (*четврти модел* – у који спада и Србија), а која по одликама механизма суспензивног вета налази близу америчког, али њему пак не припада највише услед другачије функције, мотива и ефеката употребе овог овлашћења, што је све производ чињенице да није реч о државама председничког система власти. Та околност значајно мења саму природу института, јер је у председничком систему вето инструмент „кочница и равнотежа“ између председника и парламента, док у парламентарном и посебно полупредседничком систему веома важну улогу игра и влада (која најчешће законе и предлаже) – као трећи чинилац. У литератури се чак наглашава да суспензивни вето (уколико тражи натполовичну већину свих посланика за своје обарање) добија и улогу посредне провере подршке парламента влади, посебно у условима кохабитације.⁶⁰⁶ Овакав закључак је можда претеран, али не и нетачан. Ипак, како смо истакли, тај четврти модел суспензивног вета није и на овом месту посебно издвојен, јер ће све његове најважније одлике бити објашњене детаљно у наредном поглављу, кроз приказ решења у Србији.

На овом месту бисмо само (на изванредан начин „унапред“) указали на релативност разликовања тог четвртог од америчког модела, која понекад у пракси може доћи до изражаја. Наиме, уколико је конкретним уставноправним решењем у полупредседничком систему прописан веома снажан суспензивни вето, који захтева над-апсолутну већину у поновној процедури пред парламентом (што је ретко, али се понакад дешава), а притом није предвиђена улога уставног судства по уложеном уставном вету, практични ефекти ова два модела се некада могу значајно приближити.

Примера ради, у Руској федерацији (земља „четвртог“ модела) предвиђен је уставним решењем веома снажан вето председника Републике, који је по свом потенцијалу најсличнији оном из САД, а коме пак услед другачијег система поделе власти не припада. Важећи Устав Русије из 1993. године тежио је да, како се у литератури наводи, успостави једну врсту председничког уређења, али је уставни модел поделе власти ипак прилично различит у односу на класични амерички председнички систем⁶⁰⁷, превасходно услед постојања бифуркалне егzekутиве, што је карактеристика парламентарних и полупредседничких система. Превага снаге председника у односу на органе других грана

⁶⁰⁶ Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд 2008, 150.

⁶⁰⁷ Мирослав Живковић, 65.

власти је пак изразита.⁶⁰⁸ По питању овлашћења суспензивног вета председник има право да изгласани предлог закона врати парламенту на поновно одлучивање у року од 14 дана од дана достављања (осим уколико је реч о федералним уставним законима, које у истом року мора прогласити).⁶⁰⁹ Уколико у поновној процедури 2/3 свих чланова оба дома парламента (Државне думе – *Государственная дума* и Савета Федерације – *Совет Федерации*) поново изгласа ветирани предлог закона, председник је у обавези да га у року од 7 дана прогласи.⁶¹⁰ У литератури се истиче да је у условима фрагментираног страначког система у Русији овакву већину тешко постићи, чиме ово овлашћење у пракси фактички прераста у право апсолутног вета.⁶¹¹ Оваква реална снага суспензивног вета га зато приближава америчком моделу. Тражена већина у обе земље је иста (2/3), а одрицање права вета у случају федералних уставних закона у Русији је, условно речено, аналогно искључивању председника САД из поступка доношења амандмана на Устав САД, те у том смислу не представља компаративни „хендикеп“ руског председника.⁶¹² У смислу механизма реализације суспензивног вета, највећу разлику између ове две земље вероватно представља одсуство могућности цепног вета у Русији, који је у Америци, како смо видели, обилато коришћен, *de facto* апсолутни вето председника Републике. Још једна земља полупредседничког система, која попут Русије припада четвртог, засебном моделу суспензивног вета, али услед изузетно снажног вета показује сличности са америчким решењем, је и Украјина⁶¹³. Гледано само по критеријуму снаге за „обарање“ вета њему се са 3/5 траженом већином приближава и Пољска, која пак, као што смо видели, недвосмислено услед улоге уставног суда (која је у овом смислу *differentia specifica*) припада посебном, „другом“ моделу регулативе овог овлашћења.

„Четвртог“ моделу иначе припада већина земаља парламентарног и полупредседничког система, које притом не познају улогу суда у поступку по уложеном вету. Већина ових земаља има сличне одлике и у њима се захтева по правилу апсолутна или слабија већина у поновном поступку (уз поменуте изузетке у виду Русије или Украјине). У ту групу спадају, између осталих, Албанија, Бугарска, Италија, Јужна Кореја, Русија, Северна Македонија, Србија, Украјина, Црна Гора, Чешка итд.⁶¹⁴

Амерички („први“) модел следи низ земаља председничког система власти (нпр. Аргентина, Мексико, Нигерија, Гана, Филипини, Турска итд.). Услед методологије, односно

⁶⁰⁸ О овоме је недуго после доношења Устава Русије писао Стивен Холмс, карактеришући руски систем власти као „суперпрезидентијализам“. У свом раду он наводи и изјаву руског председника Бориса Јељцина, који је на ову тему кратко пре доношења Устава, између осталог, изјавио: „Нећу порећи да су председничка овлашћења по нацрту (Устава – прим. М. Ђ.) значајна. Шта очекујете? Како се можемо ослонити на парламент у земљи која је навикла на царе и вође...“. - Steven Holmes, *Superpresidentialism and its Problems, East European Constitutional Review*, 1/1994. Више о околностима доношења овог Устава види у: Lee Kendall Metcalf, *Presidential Power in the Russian Constitution, Journal of Transnational Law and Policy*, 1/1996, 126 – 134.

⁶⁰⁹ Устав Руске Федерације, чл. 107 и 108.

⁶¹⁰ *Ibid*, чл. 107 ст. 3.

⁶¹¹ Милош Станић (2017), 69.

⁶¹² Федерални уставни закони се баве питањима која спадају у *materia constitucionis*. Примера ради, управо је једним таквим законом Крим укључен у састав Руске федерације: *Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя"*, доступно на:

<https://web.archive.org/web/20140413200643/http://www.pravo.gov.ru:8080/page.aspx?92495> ; (приступљено 29.2.2020.)

⁶¹³ Устав Украјине предвиђа 2/3 већину као у САД, исти рок ро 10 дана за улагање вета (који је у САД додуше увек нешто дужи јер се „недеље не рачунају“), као и решење да у случају „ћутања председника“ изгласани предлог закона по снази Устава бива проглашен. Разлика у последње наведеном аспекту постоји утолико што је то у САД право председника, док у Украјини он тиме крши Устав, који га недвосмислено обавезује да изврши промулгацију. – Види: Устав Украјине, чл. 94.

⁶¹⁴ Устав Албаније, чл. 84; Устав Бугарске, чл. 101; Устав Италије, чл. 73 и 74; Устав Македоније, чл. 75; Устав Јужне Кореје, чл. 53; Устав Руске Федерације, чл. 107 ст. 3; Устав Украјине, чл. 94; Устав Црне Горе, чл. 94; Устав Чешке, чл. 50.

приступа систематизацији који смо у овој дисертацији применили, многе од држава које се иначе у уставном праву обично везују за амерички уставни модел (јер предвиђају неки вид председничког система) нису се у њему пак нашле и када је реч о суспензивном вету, јер познају засебан пут и улогу уставног судства по уложеном уставном вету. Оне државе које у њему пак налазе своје место предвиђају по правилу веома јак суспензивни вето председника републике, који захтева 2/3 већину приликом поновног изгласавања у парламенту (у овом смислу постоје изузеци попут Турске, у којој је тражена већина „само“ апсолутна). Коначно, решење на Кипру је такође блиско америчком гледано из угла система поделе власти (председнички систем), али је сам вето, како смо видели, крајње специфичан – веома слаб у својој суспензивној варијанти, поред које постоји пак и најснажнији замисливи – уставом прописани апсолутни вето председника републике. Ипак, уколико се фокус стави само на регулативу суспензивног вета који је предмет овог рада, он и даље највише наликује америчком моделу и може се рећи да представља његову најмање потентну варијанту које упоредно право (по нашим сазнањима) познаје у једном председничком систему.

Немачки („*други*“) модел следи пре свега Аустрија. Овлашћење суспензивног вета у овој земљи, као и у Немачкој, није експлицитно дато (савезном) председнику уставним текстом, већ оно произлази из формулације члана о промулгацији, који каже да уставност доношења савезног закона потврђује савезни председник.⁶¹⁵ Одатле даље произлази да председник не мора (или не сме, зависно од тумачења) потписати онај закон који је неуставан. Могућност провере евентуалне формалне неуставности се у овом смислу не доводи у питање, а у аустријској литератури преовлађује став да је тешко одредити границу између формалне и материјалне неуставности, те да се савезни председник мора упустити и у садржину изгласаног предлога закона, како би у крајњој линији проверио и све елементе формалне неуставности.⁶¹⁶ Слично решење постоји и на Малти. Устав ове земље прописује да „ће председник без одлагања дати свој пристанак“ на достављени изгласани предлог закона (не предвиђајући право вета), али у наредном ставу каже да „предлог неће постати закон уколико није донешен у складу са правилима поступка предвиђеним Уставом“.⁶¹⁷ Разлика између оваквог и претходно наведених решења јесте да уставним текстом није непосредно доведено у везу председничко потписивање акта и неопходност његове уставности како би он постао закон. Могло би се тако тумачити да у овој земљи вето не постоји, те да је председник обавезан да изврши промулгацију сваког закона, независно од одредбе о неуставности, јер се она не односи на њега непосредно. Ми смо међутим мишљења да би се председник могао позвати управо на ту потоњу одредбу и ускратити свој потпис уколико је акт очито неуставан, што би тако решење у овој земљи сврстало у групу са модела суспензивног вета каквог познају Немачка и Аустрија. Јужноафричка Република такође припада овој групи земаља, јер познаје само могућност улагања суспензивног вета из разлога сумње у уставност изгласаног предлога закона, као и улогу уставног судства. Специфичност у односу на претходно изложене земље јесте да је читава процедура недвосмислено предвиђена самим уставним текстом⁶¹⁸, као и чињеница да пре коначне одлуке Уставног суда, улогу има и парламент (чија реч неће пак бити последња у случају неслагања са председником). Политички вето, као и у свим земљама овог модела – не постоји.

⁶¹⁵ Устав Аустрије, чл. 47 ст. 1.

⁶¹⁶ Klaus Berchtold, *Der Bundespräsident – Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht*, Wien – New York 1969, 245 – 246. Уџбеничка литература у Аустрији говори тако само о „потврди уставности савезних закона од стране председника“ (*die Beurkundung der Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen*), не чинећи притом разлику између формалне и материјалне уставности, као што је то по правилу случај у Немачкој. – Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht – Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft*, Wien – New York 1985, 264.

⁶¹⁷ Устав Малте, чл. 72 ст. 2 и 3.

⁶¹⁸ Устав Јужноафричке Републике, чл. 79.

Коначно, засебан, „*трећи*“ модел чине земље које предвиђају различит пут за изгласане предлоге закона које је председник ветирао услед сумње у целисходност (парламент) и њихову уставност (уставни судство). Неке од ових земаља већ самом уставном систематиком показују да је реч о две врсте суспензивног вета, а неке уставни вето виде пак просто (само) као вид покретања претходне оцене уставности од стране председника. Но, како такав поступак зауставља промулгацију, ефекат је исти, што га по нашем мишљењу, без обзира на „назив“ у конкретном уставноправном поретку (и доктрини), теоријски чини видом суспензивног вета. Поред Француске, Пољске и Мађарске у ову групу између осталог спадају и Румунија⁶¹⁹, Естонија⁶²⁰, Португалија⁶²¹, Колумбија⁶²², Салвадор⁶²³ итд. Између решења ових држава, како је већ поменуто, постоје пак одређене разлике, па тако у Естонији, Колумбији и Салвадору поступак у случају сумње у уставност ветираниог предлога закона укључује и парламент, и то на начин да прво парламент поново изгласава дотични акт, да би тек у случају постизања тражене већине он ишао пред уставни суд (за разлику од Колумбије, Естонија и Салвадор немају посебан уставни суд, већ су за уставна питања задужена уставна одељења у оквиру Врховног суда у Естонији, односно Врховног суда правде у Салвадору). Како у овим случајевима уставно судство има дакле последњу реч, обавеза претходног проласка кроз парламент нам се чини сувишном. Португалија такође познаје два пута за ветирани предлог закона, али и могућност да после уставног вета (по коме је уставни суд констатовао уставност) председник искористи и политички вето, те пошаље дотични акт и пред парламент. Овакво решење, како смо већ истакли, видимо као неоправдано, јер је подложно злоупотреби и супротно третману заштите уставности као једне од највиших вредности.

Сагледавање решења наведених држава и њихових модела омогућава извлачење одређених закључака. Прво треба истаћи да се у оквиру сваког модела института суспензивног вета срећу државе врло различитог уставног уређења и система власти.⁶²⁴ Чврсте правилности у овом смислу не постоје, те се даље може закључити да наведени модели у *принципу* немају некакву иманентну карактеристику која би *a priori* искључила њихову примену у неком систему.⁶²⁵ Другим речима, у домену института суспензивног вета постоји у значајној мери *потенцијал за правно трансплантовање*. Подразумева се, свако од ових решења носи са собом специфичне практичне и теоријске уставноправне последице, које у садејству са другим елементима конкретног уставног система могу довести до различитих ефеката. Затим се, са друге стране, може приметити да *постоји начелна корелација* (правилност) између опште снаге једног председника и потентности његовог овлашћења суспензивног вета по критеријуму снаге за његово обарање у парламенту. Оваква тенденција је на великом броју држава приметна, уз неколико изузетака, попут снажног француског председника чији је политички вето слаб, или поменутог председника Јужноафричке Републике који га уопште нема на располагању. Снажан вето ће природно значити и његову чешћу примену, а он у системима у којима је на такав начин предвиђен представља значајну политичку полугу председника републике.

Велика већина земаља на свету се својом нормативом уклапа у наведене моделе суспензивног вета и познаје овај институт уз можда само *незнатна одсупања у појединостима*, у смислу његових уобичајених, раније изложених, атрибута. Регулатива

⁶¹⁹ Устав Румуније, чл. 77.

⁶²⁰ Устав Естоније, чл. 107.

⁶²¹ Устав Португалије, чл. 136 и 278.

⁶²² Устав Колумбије, чл. 167.

⁶²³ Устав Салвадора, чл. 137 и 138.

⁶²⁴ Изузев наравно када је реч о америчком моделу, коме припадају *само* државе председничког система (јер му је то једна од *differentia specifica*), али *не и све* такве земље (многе су у „трећој“, а изузетно и „другој“ групи).

⁶²⁵ Сасвим неочекиван пример у овом смислу представља Јужноафричка република, јер је потпуно одсуство политичког вета принципијелно у супротности са идејом председничког система власти.

једног број држава поседује пак понеку, нешто упадљивију специфичност, које суштински ипак не мењају значајно саму природу института суспензивног вета. У дисертацији је на различитим местима поменуто да нпр: у Ирској и Сингапуру председник мора да се посаветује (са Државним, односно Председничким саветом) пре него што донесе одлуку о улагању суспензивног вета, што представља својеврстан куриозитет; рок за улагање суспензивног вета (односно промулгацију) само изузетно није предвиђен уставом (нпр. Немачка, Северна Македонија, Индија); на Кипру формално ово овлашћење није ексклузивно председничко овлашћење, јер га (макар на папиру) има и потпредседник државе; суспензивни вето је, упоредноправно гледано, увек право, а само изузетно обавеза председника (Немачка, у складу са доктринарним оценама); његов предмет чине по правилу изгласани предлози закона, али понекад и други акти (нпр. у САД резолуције); сасвим изузетно постоји непоклапање рока за промулгацију и улагање суспензивног вета (Летонија), или пак парламент може да „одлучи да не гласа“ о ветираним предлогу закона (Србија, Летонија) итд.

За разлику од оваквих, „ситнијих“ специфичности постоје две *крупне посебности* овог института које се срећу у упоредном праву. У првом од ова два случаја (*председнички амандмани*) битно се мења природа самог института и његови ефекти, док је особеност другог (*замрзавајући вето*) таква, да се слободно може рећи да ту посреди уопште више није реч о суспензивном вету, већ о сродном, али засебном правном институту.

Приликом излагања о атрибутима института суспензивног вета у поступку после његовог улагања (у делу који се тиче питања дозвољености расправе и следствено угрожавања идентитета законског предлога) поменуто је да у Чилеу, Кенији, Литванији и Еквадору постоји специфично решење, које покушава да помири захтев за очувањем идентитета изгласаног предлога закона са дозвољеношћу уношења амандмана у њега приликом поновне расправе. Наиме у прве две земље од наведених земаља⁶²⁶ су уставом предвиђени тзв. *председнички амандмани*⁶²⁷, који предвиђају да председник већ у образложењу свог вета сам пише амандман који се само може „уградити“ у текст ветираниог предлога закона. Парламент тада има избор или да поново изгласа своју првобитну верзију, или да пак по систему „узми или остави“ прихвати амандмане председника у потпуности. Интересантно је да устави ове две земље предвиђају и различите већине које су неопходне за (поновно) изгласавање, зависно од тога шта су посланици одлучили. Уколико се одлуче да дословце усвоје председникове амандмане, довољна је обична већина, док остајање при првобитном предлогу закона (или пак уколико дође до уношења нових амандмана, различитих од председникових) сада тражи 2/3 већину гласова у парламенту.

Литванско решење је слично, са том разликом што су тражене већине мање у односу на претходне примере. Парламент ове земље има суштински три избора. Може сасвим одустати од ветираниог предлога закона (као у Србији), прихватити све „председникове амандмане“ и усвојити такав текст обичном већином, или пак остати при оригиналном тексту, за који му је сада неопходна натполовична већина свих чланова парламента или 3/5 већина уколико се ради о уставном закону.⁶²⁸

Решење у Еквадору познаје пак неколико важних разлика. Пре свега тзв. *председнички амандмани* у овој земљи представљају заправо „модалитет“ политичког замрзавајућег, а не класичног политичког суспензивног вета⁶²⁹ (о коме ће нешто ниже бити речи), јер од момента улагања вета до одлуке парламента не сме проћи мање од годину дана.

⁶²⁶ Устав Чилеа, чл. 73 и Устав Кеније, чл. 115.

⁶²⁷ Овај термин наводи Елиот Булмер. Види: Elliot Bulmer, 21 – 22.

⁶²⁸ Устав Литваније, чл. 71.

⁶²⁹ Председник Еквадора има на располагању и уставни вето по чијем улагању одлуку доноси Уставни суд, на начин уобичајен за овакве поступка у упоредном праву. – Устав Еквадора, чл. 139.

Такође, у овој земљи је „надмоћ“ председника о односу на парламент још додатно ојачана чињеницом да се поред високе, 2/3 већине (коју је неопходно достићи уколико парламент не жели да усвоји председничке амандмане), захтева и да парламент своју одлуку донесе у уставном року од тридесет дана. Уколико до тога не дође, сматра се, по сили Устава, да су председнички амандмани прихваћени у целости, те ће закон у тој верзији бити проглашен.⁶³⁰

Иако представљају својеврстан компромис, решења која предвиђају председничке амандмане нису прихватљива и то преваходно из следећа два разлога. Њима се, као прво, могу приговорити аргументи у вези за компетентношћу председника. Иако може бити, председник по правилу није и за тако нешто не мора бити стручан и способан. Други разлог представља чињеница да се оваквим решењема председников законодавни утицај повећава преко сваке уобичајене и теоријски допустиве мере концепта поделе власти. Иако начелно и у случају прихватања председничких амандмана такав закон остаје акт парламента, *de facto* је председник у овим условима „квази“ или „ко-законодавац“, јер је воља парламента суштински битно условљена. Постојањем такве, уставом предвиђене, посебне процедуре, као и чињенице да се председничким амандманима у оквиру суспензивног вета председник директно укључује у нормативну делатност, мења се фундаментално правна природа суспензивног вета. Решење у Еквадору одлази пак и корак даље. Уставним предвиђањем предности председничког решења после истека рока од тридесет дана, он се *de iure* ставља изнад законодавца и уколико се одређене околности поклопе, замислива је и ситуација у којој председник сам на овај начин врши своју законодавну вољу (што представља јасну конфузију власти). Како је поврх тога реч заправо о варијанти замрзавајућег, а не класичног суспензивног вета, може се слободно рећи да ова земља познаје једно сасвим *sui generis* решење у овом домену.

У уводном делу дисертације је у оквиру термилошких расправа указано на постојање специфичног института „замрзавајућег вета“ (енг. *suspensive veto*), који је сродан, али својом правном суштином ипак различит од суспензивног вета. Наиме, овај занимљив и редак куриозитет (који по нашим сазнањима постоји само, како смо видели, у Еквадору, затим у Летонији и можда, врло условно речено, у Финској) предвиђа могућност да се одлуком председника републике један законски предлог остави по страни („замрзне“) на један временски период (у Еквадору дакле чак годину дана пре него што парламент може да поново о њему одлучи).

Овај институт можда само на први поглед личи на некакав суспензивни вето са веома дугим предвиђеним временским роком, али би такав закључак био погрешан. Као прво, када се говори о роковима у контексту суспензивног вета, под њима се подразумева време од момента изгласавања предлога закона, или његовог достављања у коме председник вето може уложити, а не рокови који почињу да трају *после* улагања вета. Као друго, сам резон је потпуно другачији: док су рокови код суспензивног вета ту да председнику омогуће разумно време за доношење одлуке, (њихов циљ дакле није некаква саботажа доношења закона, већ фактичко омогућавање председника да поред свих других обавеза проучи достављени предлог и одлучи се о евентуалном улагању суспензивног вета), *код замрзавајућег вета је предвиђени рок сам по себи знатан део сврхе читавог института*. Током његовог трајања законски предлог је „замрзнут“, а циљ и смисао оваквог вета јесте да се „политичке страсти стишају и да дође до опсежнијег разматрања“⁶³¹ односног законског предлога током трајања тог дужег временског периода. Управо оваква правна природа више одговара термину

⁶³⁰ Устав Еквадора, чл. 138.

⁶³¹ Elliot Bulmer, 16.

„суспензивно“ (на овај језички проблем смо указали у уводним излагањима), те се због тога на енглеском говорном подручју за њега и користи израз *suspensive veto*.⁶³²

У Летонији, председник (уз сагласност једне трећине посланика *Saeima* – летонског парламента) може у року од десет дана да затражи одлагање проглашења предлога закона у трајању од два месеца, после чега постоји и могућност стављања законског предлога на референдум, као услов за његово проглашење.⁶³³ Рок од два месеца јесте овде сам по себи циљ – „замрзавање“, тј. одлагање промулгације. У овој земљи поред замрзавајућег постоји и класичан суспензивни вето.

Поменули смо да финско решење можда такође спада у „замрзавајући“, а не „суспензивни“ вето. Сам институт је у овој земљи постављен са једне стране сасвим у складу са онима што сматрамо суспензивним ветом. Предвиђени рок од три месеца се односи на време у коме председник по изгласавању закона свој вето може уложити, после чега се одмах, без задржавања, покреће процедура поновног одлучивања.⁶³⁴ Стога се може рећи да решење ове земље не одговара ономе што смо навели као прву карактеристику замрзавајућег вета. Друга карактеристика међутим, а то је смисао рока, је пак по нама спорна и може навести на закључак да није реч о класичном суспензивном вету. Услед предвиђеног рока који је неупоредиво дужи у односу на оне у готово свим другим земљама и износи чак три месеца, може се поставити питање смисла и функције тако дугог рока. По свим критеријумима је он претерано дуг уколико је осмишљен са циљем да председник има довољно времена да квалитетно размотри достављен предлог закона. Ако је овај рок пак остављен са циљем да у оквиру њега председник може намерно одуговлачити да би се стишале политичке страсти и сл. – онда то суштински приближава овај институт замрзавајућем вету. Наравно, не треба губити из вида, да је за разлику од решења у Еквадору сам рок од годину дана императивна уставна категорија (по изјављеном вету он мора трајати толико), док председник Финске по Уставу има период од три месеца на располагању, које може, али и не мора користити, већ може и првог дана по достављању изгласани предлог закона и потписати. Закључили бисмо зато да у Финској постоји институт суспензивног вета (у „класичном“ виду), али и да постоји уставом отворена могућност да се овај институт вољом председника („намерним чекањем“) по својој правној природи приближи нечему што више одговара замрзавајућем него суспензивном вету.

Ако смисао суспензивног вета представља провера уставности и(ли) политичке целисходности изгласаног законског предлога, онда би се тешко, можда некаквим изразито екстензивним тумачењем замрзавајући вето могао под њега подвести, логиком да је тај временски период остављен ради „политичког отржењења“, те поновног разматрања политичке целисходности. Међутим, већ се из ове реченице може приметити да је рок код замрзавајућег вета сам по себи циљ, док то није случај када је реч о суспензивном вету. Ова разлика је по нашем мишљењу кључна и има за последицу да је овде реч о сродном, али посебном институту, или најблаже речено, варијацији која квалитативно добија сопствена, сасвим специфична обележја.

⁶³² Треба напоменути да се на енглеском језику ређе, али ипак понегде може пронаћи и употреба термина „*suspensive veto*“ у значењу суспензивног вета (најчешће у контексту упоредног права и то до стране нематерњих говорника), што пак представља изузетак. По правилу се суспензивни вето означава са „*presidential veto*“, а замрзавајући са „*suspensive veto*“.

⁶³³ Inese Abolina, 471 – 472.

⁶³⁴ Устав Финске, чл. 77.

7. Суспензивни вето у Републици Србији

У наш уставни систем је суспензивни вето председника републике уведен Уставом Србије из 1990. године. Уколико се сагледа целокупна уставноправна историја модерне српске (и југословенске) државности, види се да је у њој институт суспензивног вета тако своје место пронашао релативно скоро. Доношењем важећег Устава 2006. године он је задржан уз неколико важних измена. У моменту када се институт суспензивног вета појавио у српском Уставу, Република Србија је била чланица федерације – СФРЈ, а потом СР Југославије, па Државне заједнице Србија и Црна Гора, чији председници (односно председници Председништва СФРЈ) пак нису имали ово право.

У контексту историјата института суспензивног вета у Србији, постоје међутим наводи у литератури, да је он био можда предвиђен још *Сретењским уставом Кнежевине Србије из 1835. године*⁶³⁵, јер се у њему у чл. 14 каже: „Књаз има право не одобрити сваког закона и уредбе одма, како му ји поднесе државни Совјет први и други пут. Но почем му их поднесе и трећи пут с новим и исцрпљеним доказатељствима, која не иду на пагубу народа или противу устава државнога, онда ји Књаз одобрава; у противном случају пак неодобрава ји.“⁶³⁶ Како је овај Устав важио свега непуна два месеца није било прилике да се у пракси види дејство наведеног члана, али, чисто теоријски посматрано, мишљења смо да се овде ипак није радило о суспензивном, већ о једном виду (прикривеног) апсолутног вета.

Пре свега треба истаћи да поменути „закони и уредбе“ по Сретењском уставу нису акти парламента (који је био надлежан за извесна буџетска питања, не и за доношење закона), већ извршног органа – Државног совјета, јер начело поделе власти по овом Уставу, иако прокламовано, није доследно и спроведено.⁶³⁷ Уколико се парафразира горе наведени члан, он се може читати и тако, да се предлог закона подноси Књазу први и други пут (уколико га је већ једном вратио), а онда и трећи пут, када Књаз *може* опет да га одбије, уколико сматра да „иде на пагубу народа или противу устава државнога“, јер о томе нису поднета „нова и исцрпљена доказатељства“. Оваквом парафразом постаје јасније да се питање постојања евентуалног суспензивног вета суштински своди на оцену ваљаности и испуњености „доказатељстава“, од којих пак зависи Књажева обавезност давања сагласности на достављени акт. Устав пак не наводи ко је био овлашћен да оцењује испуњеност тих „доказатељстава“ о наведеним основама враћања.

То свакако није могао бити сам Државни совјет (нити парламент), некакво тело које би било надлежно да одлучује о питањима уставности није постојало, а шта су „доказатељства“ о томе да предлог не иде „на пагубу народа“ притом је крајње субјективно питање, те би *summa summarum* оцена свих тих доказа највероватније била препуштена самом Књазу. Не постоји ништа што указује да је он у овом смислу везан мишљењем или одлуком неког другог лица или органа. Да је хипотетички дошло до ове ситуације, пошто недостаје недвосмислена уставна норма која би га приморала на прихватање закона, Књаз би вероватно само тврдио да поново нема „доказатељства“ о томе неки од два разлога одбијања нису испуњени, чиме би поступак био завршен, а законски предлог био „мртав“. Зато је у овој одредби практично сакривен апсолутни вето.⁶³⁸ Јасно је да је стога Књажева сагласност

⁶³⁵ Слободан Орловић (2008), 64 – 65. Срђан Ђорђевић га децидно наводи као право којим је кнез Милош Обреновић располагао: Срђан Ђорђевић, *Председник Републике Србије*, Крагујевац 1998, 46.

⁶³⁶ Устав Књажевста Србије (1835), доступно на: [http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Knezevine%20Srbije_Sretenjski%20ustav%20\(1835\).pdf](http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Knezevine%20Srbije_Sretenjski%20ustav%20(1835).pdf) ; (приступљено 25.2.2020)

⁶³⁷ Љубомирка Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Београд 2009, 154 – 156.

⁶³⁸ Оваквог мишљења су и: Драгош Јефтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја*, Београд 2003, 101.

по својој природи елемент законодавне воље, а не само чинилац законодавног утицаја (реч је о монархистичком прерогативу давања законодавне санкције).

Извесну недоумицу у литератури вероватно ствара стил саме изреке овог члана, којим као да се жели прикрити права моћ која овде на располагању стоји Књазу, или да се пак намерно створи конфузно решење које би се касније могло „креативно“ тумачити и ванправним средствима наметати (што уопште није искључено као могући мотив уставотвораца, узимајући у обзир све историјске околности). Прва реченица овог члана, која каже да предлоге Књаз „први и други пут“ може одбити, води на (погрешан) закључак коришћењем *argumentum a contrario* (који се намеће), да он трећи пут није могао да им ускрати сагласност. Међутим, већ му наредна реченица даје изокола право да се не сагласи ни тада („...у противном случају пак неодобрава ји“), уколико не постоји „доказатељство“, које је пак извесно било предмет крајње субјективне оцене самог Књаза. На суспензивни вето подсећа и јасно навођење разлога политичке нецелисходности и неуставности као основ за ускраћивање сагласности односном предлогу. Да је овај Устав данас на снази могло би се свашта приговарати оваквом номотехничком решењу, али би у датом историјском контексту то ипак било неумесно. Како је Устав из 1835. године био кратког важења (али несумњиво великог значаја за српску правну историју) и праксе оваквог вета нема, сва ова питања остају у теоријско-хипотетичком домену, а конкретни члан – један историјскоправни куриозитет.

Устав Србије из 1990. године (који је земљу вратио на карту држава либерално-демократске уставности уз поштовање начела поделе власти⁶³⁹), био је тако ипак први који је у њеној уставној историји предвидео институт суспензивног вета председника Републике.⁶⁴⁰ Реакције доктрине на увођење овог института биле су изражено подељене, представљајући добрим делом одраз неслагања о уставноправној позицији и „снази“ председника уопште. Суспензивни вето је критикован често без дубље анализе, те приказиван као један од доказа „сувереног“ положаја председника Републике.⁶⁴¹ „Писци који су важили за добре познаваоце уставног права, као противници политичког режима који је овај устав оличавао, (не)свесно су губили из вида да је суспензивни вето готово уобичајено овлашћење непосредно изабраног председника републике“⁶⁴². Такви закључци су чак оштро оцењивани и као „успутне, негативне, паушално-глобалне оцене“⁶⁴³. Било је наравно и оних других, који су уставноправној анализи приступали објективније, али су мишљења о позицији, улози и овлашћењима председника републике уопште, остала изражено подељена. Ратко Марковић је тако писао: „У политичким и стручним расправама у време доношења и непосредно по доношењу Устава Републике Србије од 1990. године најспорнија институција био је

⁶³⁹ Владан Петров (2005), 82.

⁶⁴⁰ Истиче се као куриозитет да је овај Устав применљиван без измена и као устав федералне јединице у три државе (СФРЈ, СРЈ и СЦГ) и као Устав једне потпуно самосталне и суверене државе. – Радомир Лукић (2018), 46. Ово је било могуће јер је сам Устав писан на такав начин да се може применити и на независну државу и на чланицу федерације (што је свакако доводило до извесних колизија са Савезним уставом) из разлога политичке нужности. Тако је, између осталог, и председник био овлашћен да „обавља послове из области односа Републике Србије с другим државама и међународним организацијама, у складу са законом“ (чл. 83 ст. 1 тач. 4, Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, чл. 84 ст. 1 реч. 2). Ратко Марковић наводи да је Србија „у акту самоодбране, донела 1990. свој устав супротан умногоме важећем, али већ увелико непоштованом федералном уставу“ – Ратко Марковић, „Одговорност председника Републике према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, *Два века српске уставности*, Београд 2010, 17.

„Он је требало, у време када је опасност од сецесије појединих република некадашње СФРЈ била сасвим реална, а тиме и опасност распада Југославије, да пружи уставноправну основу за опстанак и функционисање Србије као државе.“ – Ратко Марковић (2004), 328.

⁶⁴¹ На ово указује Петров у: Владан Петров (2005), 59.

⁶⁴² *Ibid.* Неки аутори пак сматрају да суспензивни вето представља једно од овлашћења која излазе „изван круга традиционалних овлашћења шефа државе“ – Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009, 144 – 146.

⁶⁴³ Владан Кутлешић (1992), 511.

председник Републике.⁶⁴⁴ Чини се да је оваква ситуација у нашој науци и јавности (на нашто пак другачији начин) присутна и данас.

У једном од свега неколико научних чланака који се код нас баве само суспензивним ветом, Владан Кутлешић две године по доношењу Устава из 1990. први анализира овај институт и закључује да је његово постојање у уставном поретку Србије „у складу и уобичајено са општом концепцијом поделе власти у облику мешовитог парламентарног-председничког система, што се нарочито види из чињенице да се ради о суспензивном вету и да за поновно гласање није потребна посебна већина у Скупштини“⁶⁴⁵. Срђан Ђорђевић пише да се суспензивни вето, на начин на који је постављен у Уставу из 1990. године може сматрати „врло слабим“⁶⁴⁶, Ратко Марковић да он спада у „најблажу варијанту тог инструмента“⁶⁴⁷, Владан Петров да је суспензивни вето „био уређен у складу са општом логиком овог института“⁶⁴⁸, а Радомир Лукић да су према овом Уставу „могућности утицаја суспензивног, односно одложеног вета председника Републике на законодавну делатност (...) знатно мање него у случају (класичног) суспензивног вета у другим уставним системима, у којим се приликом поновног гласања углавном одређује односно захтева квалификована већина“⁶⁴⁹.

Суспензивни вето је овлашћење председника, по речима Оливере Вучић, „горљиво, упорно и надасве, својој реалној снази и значају, несразмерно жестоко оспоравано и проказано (...) по слову Устава Републике Србије од 1990.“⁶⁵⁰ Она такође истиче да је реч о суспензивном, а не о апсолутном вету, те да за поновно изгласавање није потребна посебна већина у парламенту,⁶⁵¹ те даље наводи: „Ако се уз ове две дода и трећа чињеница, да је председник Републике носилац непосредног изборног легитимитета као и сам парламент, и да се уважавајући околност да су у питању један колективни и један инокосни орган, колективном даје предност, јер му се пружа могућност да у поновљеној процедури, и то не тежој – без додатних строжијих услова, своју одлуку и одржи, стварна моћ шефа државе да овим путем заустави парламент у вршењу своје законодавне надлежности чини се да и не постоји.“⁶⁵² Коначно, у одбрану института суспензивног вета она додаје и аргумент, који нам се и иначе, а не само у контексту Устава о коме је овде реч, чини прихватљивим: „Једнодома структура парламента могла је чак, овим путем, добити и ону потребну и од стране заговорника дводомности представничког тела нужну меру потпунијег и лаганијег, па тиме вероватно и промишљенијег поступања.“⁶⁵³

Заједнички именилац за многе од одмеренијих критика суспензивног вета по Уставу из 1990. године било је истицање чињенице да је он суштински „слаб“, јер се у поновљеној процедури захтевала иста већина, као и код првобитног гласања. Устав из 2006. године је међутим „ојачао“ институт суспензивног вета, предвидевши да је у поновљеној процедури у парламенту неопходно да ветирани предлог закона изгласа сада не обична (кворумска), већ већина свих народних посланика (апсолутна већина). На овај начин значајно је повећан домашај овог института и његов конкретни и потенцијални значај, односно интензитет утицаја којим председник Републике располаже у односу на парламент. Споменули смо већ да суспензивни вето оваквим нормирањем, како је у највећем броју случајева влада

⁶⁴⁴ Ратко Марковић (2004), 325.

⁶⁴⁵ Владан Кутлешић (1992), 521.

⁶⁴⁶ Срђан Ђорђевић, 94.

⁶⁴⁷ Ратко Марковић (2004), 338.

⁶⁴⁸ Владан Петров (2010), 187.

⁶⁴⁹ Радомир Лукић (2018), 47.

⁶⁵⁰ Оливера Вучић, 115 – 116.

⁶⁵¹ *Ibid*, 115. Ово последње ће се међутим променити решењем Устава из 2006. године, који захтева натполовичну већину свих посланика за поновно усвајање ветираниог предлога закона.

⁶⁵² *Ibid*.

⁶⁵³ *Ibid*.

предлагач закона, по оцени неких аутора фактички добија и улогу посредне провере подршке парламента према влади, посебно у периодима кохабитације.⁶⁵⁴ Промењено је још неколико важних одлика овог института, о којима ће више речи бити у оквиру детаљне анализе у наредним поглављима. Сада је пак важно само истаћи да упркос јачању суспензивног вета, после доношења Устава из 2006. године, није било толико оштрих критика на рачун регулативе овог института, као што је то био случај после 1990. године. Разлози за то су, по нашем мишљењу двојаки – уставноправни и политички.

Чисто уставноправно гледано, овлашћења председника Републике јесу по Уставу из 2006. године у одређеној мери смањена у односу на она из Устава од 1990. Иако је конкретно овлашћење суспензивног вета „потентније“, *grosso modo* је „та уставна функција (председника Републике – прим. М.Ђ.) учињена још импотентнијом него што је била“⁶⁵⁵. Како је Устав из 2006. године писан за једну самосталну, суверену државу, председник Републике је добио неке надлежности које су у складу са том промењеном околношћу и конзистентне са уставноправним овлашћењима председника у упоредном праву (у земљама сличног система власти). Са друге стране, председник је изгубио самостална овлашћења која је имао у стању нужде⁶⁵⁶, право да тражи од Владе да изложи ставове о појединим питањима из њене надлежности⁶⁵⁷, а поступак за његово разрешење (у Уставу од 1990. године – „опозив“) је поједностављен. Чини се да се објективно, гледано стриктно по слову Устава из 2006. године, данас не може оправдано тврдити да председник Републике има (пре)велика овлашћења.

Другу групу разлога за изосталу критику и уопште нешто смањено интересовање доктрине (а и шире јавности) за овај институт чине суштински промењене политичке околности. Дobar део ширег интересовања и незадовољства председничком функцијом деведесетих година био је везан за личност њеног носиоца – Слободана Милошевића. „Да би се политички дисквалификовао Слободан Милошевић извршена је, ни једна друга, до чисто политичка дисквалификација институције председника Републике, за коју се тврдило да је цезаристичка, фараонска и сл.“⁶⁵⁸ Оливера Вучић пише да је управо део о председнику Републике највише нападан „из свог расположивог наоружања“, углавном политички, пре не-уставноправним него уставноправним аргументима и више због „претпостављених и могућих“, а не заиста учињених радњи, предузетих у складу са Уставом.⁶⁵⁹ Падом режима Слободана Милошевића, после кога су се на највишим државним позицијама измењали готово сви значајнији политички чиниоци, такав мотив критике престао је да постоји или је бар знатно изгубио на значају. Тада су „пресахнуле и критике о свемоћи“ председника Републике Србије, а по речима Ратка Марковића⁶⁶⁰, њиме су се бавили „још само професори и писци уџбеника уставног права“⁶⁶¹. Овакво стање „мировања“ се у широј и научној јавности пак није дуго задржало, те су се политички мотивисане критике поново јављале кад год би на позицији председника републике била политички посебно снажна личност.

⁶⁵⁴ Слободан Орловић (2008), 150.

⁶⁵⁵ Ратко Марковић (2006), 20.

⁶⁵⁶ Председник Републике по Уставу из 1990. године „по својој иницијативи или на предлог Владе, за време ратног стања или непосредне ратне опасности, доноси акте о питањима из надлежности Народне скупштине, с тим што је дужан да их поднесе на потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане. Актима донетим за време ратног стања могу се ограничити поједине слободе и права човека и грађанина и изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарстава, судова и јавних тужилаштава.“ - Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, чл. 83 ст. 7.

⁶⁵⁷ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, чл. 85.

⁶⁵⁸ Ратко Марковић (2004), 338.

⁶⁵⁹ Оливера Вучић, 106 – 107.

⁶⁶⁰ Који се иначе сматра, неопходно је рећи, „главним пером у писању Устава од 1990.“ - Марко Павловић, „Може ли се ослабити председник и ојачати парламентаризам?“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997, 50.

⁶⁶¹ Ратко Марковић (2004), 353 – 354.

Са тим је у вези још један аспект због кога се оцени увођења суспензивног вета у српски уставноправни систем приступа толико различито у нашој науци. Од поновног увођења вишепартијског система у Србији, како у широј јавности, тако и у научним круговима, свака расправа о функцијама и позицији председника у оквиру уставноправног система суштински се водила увек (бар) на два колосека: догматском расправом о конкретном уставном решењу (његовим предностима, манама, последицама итд.) и посебно о реалној манифестацији тих овлашћења, тј. реалној политичкој слици у држави и друштву. Ова појава је последица хроничне неусклађености политичког живота са институционалним оквирима, која неретко постоји у многим областима, али је разумљиво посебно видљива када су у питању вршиоци власти. Таква неусклађеност није ништа друго до одсуство интегритета уставног система, који је (не)свесно једним делом постављен не да усмерава и ограничава („устављује“ власт), већ на начин да се може подешавати и прилагодити вољи тренутно снажних политичких елита.

Чињеница да перцепција овлашћења председника толико зависи од личности која ту функцију врши, већ на први поглед говори о институционалним пропустима. У потпуно истом уставном оквиру разни председници Србије су се веома различито понашали и схватили своју функцију, те су и бивали изразито различито, на начин који се не може објаснити само њиховим личним карактеристикама, перципирани – како у науци, тако и у широј јавности. У нашој литератури се, приликом анализе „развоја институције председника Републике Србије“ од 1990. године па наовамо, за српске председнике срећу квалификације где се они карактеришу као „свемоћни“ или „пасивни“ председник, „веома моћан председник“ или „уставни председник“⁶⁶². Поставља се зато сасвим логично питање како је могуће да је ова функција до те мере неконзистентна и да ли је у питању злоупотреба и кршење уставног одређења ове функције, начин на који је ова позиција нормирана *per se*, или пак можда Устав у једном ширем контексту омогућава овако флексибилно схватање председничке функције, коју онда сваки председник „подешава“ себи по мери и у складу са политичком ситуацијом и тренутком?

У том смислу се и доста оштра тврдња Павла Николића да „у суштини, уставна решења о председнику Републике (по Уставу из 1990. године – прим. М.Ђ.), његовим овлашћењима и односима са Народном скупштином отварају пут успостављању личне власти заогрнуте велом једне врсте парламентарно-председничког система“⁶⁶³ не може *a priori* одбацити уколико се уставни положај председника сагледа у једном ширем, уставном и политичком контексту (а не само на основу одредби о његовим овлашћењима). Другим речима, оцене да су председничка овлашћења чак по Уставу из 1990. године „широка“⁶⁶⁴, „врло широка и значајна“⁶⁶⁵, те „необично велика“⁶⁶⁶ изазивају сумњу (посебно ако је реч о суспензивном вету) уколико се разматрају искључиво одредбе везане за овлашћења, али овакве тврдње ипак завређују дубљу анализу и објективну критику ако се у обзир узме читав уставни систем, евентуални (не)намерни пропусти које он садржи и последице до којих то пак у пракси доводи. Може се рећи да је овде у суштини у питању несклад између устава и

⁶⁶² Ђорђе Марковић, „Начин избора председника Републике Србије“, *Председник Републике и Устав*, Београд 2018, 131.

⁶⁶³ Павле Николић, Институција председника Републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990., *Архив за правне и друштвене науке*, 2-3/1991, 290 – 291.

⁶⁶⁴ Јовица Тркуља, „(Не)могућности уравнотежене уставне владавине у Србији“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997, 54.

⁶⁶⁵ Слободан Вучетић, „Раскорак уставних овлашћења и стварне политичке моћи председника Републике Србије“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997, 12.

⁶⁶⁶ Радослав Ратковић, „О легитимитету и легалитету Устава Републике Србије“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997, 36.

уставне реалности, што неки од цитираних аутора и истичу.⁶⁶⁷ Све наведено важи и када је Устав из 2006. године у питању, јер он задржава исте пропусте, који и даље омогућавају значајне осцилације и непредвидивост када је председник Републике и његова „реална“ снага, односно улога у питању.

Правна наука уопште, а чини нам се можда посебно уставно право, не дозвољава изоловано сагледавање и анализу неког института. Тако и, примера ради, најмања промена неког председничког овлашћења може имати далекосежне последице на однос ове институције са другим гранама власти, односно нарушавање равнотеже система власти. Зато се и приликом анализе суспензивног вета у Србији мора у виду стално имати како уставни, тако и политички контекст у коме овај институт „живи“, а он пре свега подразумева позицију и улогу председника, како по слову Устава, тако и у уставној стварности.

Из наведених разлога, а ради систематичности и прегледности излагања, у овом поглављу ћемо прво пружити један преглед овлашћења и позиције председника Републике у уставном систему Србије, затим преглед регулативе суспензивног вета како по Уставу из 1990, тако и позитивноправног решења по Уставу из 2006. године, као и приказ досадашње праксе овог института, да бисмо се тек потом упустили у дубљу анализу и критику, користећи се свим наведеним аспектима. До сада је институт суспензивног вета примењен у нашој земљи 17 пута. Иако то није посебно велики број за 30 година постојања, његова примена је доводила до недоумица и различитих тумачења, а како је претежни део праксе везан за Устав из 1990. године (који такође, како је већ било речи, предвиђа нешто другачију регулативу суспензивног вета), одређена пажња ће бити посвећена и одредбама овог Устава.

7.1 Овлашћења и позиција председника Републике у нашем уставном систему

Одредбе које регулишу функцију председника Републике налазе се у петом делу важећег Устава из 2006. године („Уређење власти“), одмах после одредаба о положају Народне скупштине (председник није дакле, као што је то нпр. у Француској случај, стављен на прво место), а његов положај је уставно дефинисан само речима „да он изражава државно јединство Републике Србије“.⁶⁶⁸ На мандат од 5 година, он се бира на непосредним изборима тајним гласањем и нико не може више од два пута да буде изабран за председника Републике (без обзира на то колико су му трајали први и други мандат).⁶⁶⁹ За пасивно бирачко право нису, као у неким другим земљама, прописани строжији услови, већ су они изједначени са оним за активно бирачко право на изборима за председника Републике (нпр. у Немачкој је предвиђен додатан услов у виду старосног цензуса од 40 година).⁶⁷⁰

Мандат председника Републике престаје истеком времена на које је изабран, оставком или разрешењем.⁶⁷¹ По питању разрешења текст Устава остаје недоречен. Каже се да се председник разрешава због повреде Устава одлуком 2/3 посланика Народне скупштине, да се тај поступак покреће на предлог најмање једне трећине народних посланика и да је Уставни суд дужан да по покренутом поступку о постојању повреде Устава одлучи најкасније у року

⁶⁶⁷ Јовица Тркуља тако пише да председникова „реална моћ надмашује његова широка уставна овлашћења и добија цезаристичка обележја“. – Јовица Тркуља, 54. Без обзира на неслагање око квалификације уставних овлашћења, раскорак између реалних и уставних овлашћења јесте свакако нешто што завређује пажњу и анализу.

⁶⁶⁸ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 111.

⁶⁶⁹ *Ibid*, чл. 114 и 116; Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 12.

⁶⁷⁰ Ово регулише Закон о избору председника Републике, на основу уставне одредбе да се избор врши „у складу са законом“. Види: Закон о избору председника Републике, Службени гласник РС 111/2007 и 104/2009, чл. 2.

⁶⁷¹ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 116 ст. 4.

од 45 дана.⁶⁷² Иако уставна одредба наводи све елементе овог поступка њихова међусобна веза, тј. њихов редослед, посебно када је у питању улога Уставног суда, без законске разраде остају нејасни. Закон о председнику Републике тако прецизира да поступак за разрешење прво предлаже једна трећина посланика, да се он затим покреће већином свих посланика, те да Уставни суд после ове фазе, о постојању повреде Устава у року од 45 дана мора донети одлуку. Уколико Уставни суд констатује повреду, председник ће бити разрешен сада гласовима 2/3 посланика Народне скупштине, а ако се констатује да повреда Устава није било, поступак се обуставља.⁶⁷³ Дакле, одлука Уставног суда о томе да је у свом раду председник Србије прекршио највиши правни акт Републике Србије, акт највишег легитимитета суверена, који се заклео да ће „свим својим снагама поштовати и бранити“⁶⁷⁴, има практично саветодавни карактер, јер ће политичка одлука парламента бити та која односи највећу тежину. Другим речима, политика ће победити право у овом случају по самом слову Устава, онда када је реч о заштити највише вредности правног поретка – саме уставности, и то упркос оцени и одлуци за то меродавног органа. Сматрамо да је овако нешто теоријски гледано неприхватљиво и да се одлука Уставног суда могла евентуално „условити“ претходним постизањем веће већине, а не обратно, јер ово хипотетички представља опет ништа друго до још једног „шамара“ идеалу очувања уставности (посредно и суверену), самим уставним решењем. Са друге стране, поступак разрешења по важећем Уставу је фактички учињен једноставнијим и ефикаснијим у поређењу са решењем Устава из 1990. године, о коме је било речи, и о коме се, између осталог, бивши председник Републике Србије изјаснио као „практично немогућим“.⁶⁷⁵

Председник Републике ужива имунитет аналогно имунитету народних посланика⁶⁷⁶, а у случају спречености обављања дужности или превременог истека мандата на који је изабран, по слову Устава њега замењује председник Народне скупштине (најдуже три месеца)⁶⁷⁷, при чему он од председничких овлашћења, што је за нас овде посебно важно, природно нема и право суспензивног вета.⁶⁷⁸

У литератури се истиче да у Србији „председник Републике има овлашћења шефа државе која су нешто већа од овлашћења шефа државе из парламентарног система, али не и сразмерна његовом начину избора, с обзиром на то да и он, као и народно представништво, потиче од непосредних избора“⁶⁷⁹. Обликовањем једне „релативно независне политичке позиције шефа државе, који своју демократску легитимацију добија непосредно од народа“ Србија се приклонила тенденцији стварања „мешовитог типа власти, тј. полупредседничког или парламентарно-председничког система власти“.⁶⁸⁰ Може се тако рећи да наша земља припада полупредседничком систему⁶⁸¹, али и да формална, уставно гарантована овлашћења председника обимом и квалитетом заостају у односу на упоредноправне парњаке.

Начин на који Устав из 2006. године нормира председничка овлашћења представља још један у низу многобројних, еклатантних примера номотехничких слабости овог Устава.

⁶⁷² *Ibid*, чл. 118.

⁶⁷³ Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 15.

⁶⁷⁴ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 114 ст. 4.

⁶⁷⁵ Интервју са бившим председником Републике Србије Миланом Милутиновићем, прилог 2.

⁶⁷⁶ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 119.

⁶⁷⁷ *Ibid*, чл. 120 ст. 1 и 2.

⁶⁷⁸ Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 117 ст. 3. Иако постоји начело да се актима ниже снаге од устава не могу утврђивати нова права или ограничавати уставно загарантована права носилаца државних власти, овде је такво ограничење само по себи једино логично, јер би давање права суспензивног вета председнику Народне скупштине у својству в. д. председника Републике довело до потпуне конфузије власти у овом домену. Током важења Устава из 1990. године оваква могућност пак није била искључена.

⁶⁷⁹ Ратко Марковић (2014), 325.

⁶⁸⁰ Драган Стојановић (2006), 322 – 323.

⁶⁸¹ Овако и: Ратко Марковић (2017а), 289.

У члану 112, који носи наслов „надлежност“, у првом ставу се каже да Председник Републике: 1) представља Републику Србију у земљи и иностранству; 2) указом проглашава законе; 3) предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изборних листа; 4) предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом; 5) поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе; 6) прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; 7) даје помиловања и одликовања; 8) врши и друге послове одређене Уставом.⁶⁸²

После констатације да председник „врши и друге послове одређене Уставом“ у наредном ставу истог члана каже се да „председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије“⁶⁸³. Дакле одмах после таксативног набрајања овлашћења које се завршава „отвореном“ клаузулом „врши и друге послове“ наведено је још једно овлашћење, посебно издвојено као да оно са собом носи некакав специјалан, виши значај у односу на нпр. проглашење закона или представљање земље у иностранству. Иако је проглашење закона таксативно наведено у овој листи, приметно је да се овлашћење суспензивног вета не помиње. Разлог за то је што је оно пак гарантовано посебним, наредним чланом Устава („проглашење закона“), у коме се „под капом“ прецизирања одредбе о доношењу указа о промулгацији практично, и то у четири става (обимније у односу на Устав из 1990. године) нормира право суспензивног вета. Ово даје основа за тумачење да Устав из 2006. године својом систематиком суспензивни вето види као „другу страну медаље“ права промулгације (*условно одрицање промулгације*), што је у складу са нашим принципијелним схватањем овог института. Ипак суспензивни вето је и засебно овлашћење председника Републике, а не само нуспродукт надлежности промулгације, њихова међусобна органска повезаност им не укида индивидуалност и не „подређује“ један институт другоме (ако вето „прође“ – промулгације нема). Нејасно је, баш као што је то случај и са војним овлашћењима, зашто она сва нису наведена конзистентно. Притом, проглашење закона, а посебно право суспензивног вета, имају везе и са парламентом (поступком доношења закона) подједнако колико и са председником. Зато се у упоредном праву ова овлашћења често наводе у делу који говори о надлежностима председника, као и у делу који се тиче процедуре доношења закона, било да се он налази у склопу одредаба о парламенту, или да чини сасвим посебну главу устава.⁶⁸⁴ Такође, „представљање Републике Србије у земљи и иностранству“ је више једна апстрактна карактеристика председничке функције него конкретно овлашћење. Као таква, ова одредба својом природом пре одговара претходном члану, да „председник Републике изражава јединство Републике Србије“, него таксативном (али непотпуном) наводу члана 112, који говори о конкретним, „оперативним“ надлежностима.

⁶⁸² Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 112 ст. 1.

⁶⁸³ *Ibid*, чл. 112 ст. 2.

⁶⁸⁴ Примера ради, у немачком Основном закону је промулгација (и из њеног одређења доктринарно изведено право суспензивног вета) регулисана у посебној глави “Законодавство савезне државе“ (чл. 82), У Литванији су надлежност за промулгацију закона и право на суспензивни вето наведени и у делу који се тиче доношења закона (а који припада групи чланова о парламенту – чл. 71) и у делу где се листом наводе овлашћења председника (чл. 84 ст. 1 тач. 24 Устава Литваније). Слично је у Мађарској (чл. 9 ст. 3 тач. 9 и чл. 6 ст. 5). Суспензивни вето се у Уставу Пољске наводи само у делу који се односи на парламент и поступак доношења закона (чл. 122) итд. Систематика ових чланова (промулгације и суспензивног вета) у Уставу Србије из 2006. је готово идентична решењу из Устава од 1990. године, који пак подсећа да Устав Француске (чл. 10). Ово не чуди јер се истиче, како је већ било поменуто, да је Устав V Републике умногоме служио као узор за Устав из 1990. године. Француски Устав пак има своју врло специфичну логику, те по нашем мишљењу није увек (за нас) најпогоднији као узор када је реч о парцијалним правним трансплантима, а ако су се већ (у овом домену) желеле преузети само одређене идеје, онда их је требало можда боље адаптирати логици домаћег Устава, која је ипак знатно другачија (у Француској су одредбе о председнику на првом месту у уставном тексту, његова овлашћења далеко шира, улога другачија итд.)

Систематика Устава из 2006. године у овом погледу дакле није идеална, а слабости номотехнике у делу о надлежностима председника су видљиве и из чињенице да је нормирањем „предлагања Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника *изборних листа* (подвукао М.Ђ.)“, како смо већ поменули, индиректно Уставом прописан пропорционални изборни систем (ово је једно од два места у Уставу на основу чега се то може закључити и мишљења смо да је у оба случаја реч о пропусту, а не намери уставописца).⁶⁸⁵

На основу садржине, овлашћења српског председника би се, по нашем мишљењу, могла систематизовати у три групе. *Прву групу* чине она овлашћења која произлазе из улоге председника као симбола јединства и његове иманентне карактеристике да представља Републику Србију. Ту спадају овлашћења: 1) примања акредитивних и опозивних писама страних дипломатских представника; 2) давање помиловања; и 3) давање одликовања. Ова овлашћења су по својој природи *sui generis*, председник је у њиховом вршењу еманација Републике Србије. Помиловање је притом, како је већ споменуто, квази-законодавно овлашћење по својој дубокој правној природи и пореклу, изразито је анахроно и никада до краја прилагођено концепту модерне правне државе. У поређењу са „савременим“ законодавним овлашћењима председника, код помиловања претежу његове атавистичке карактеристике због којих, мишљења смо, припада овој *sui generis* групи председничких овлашћења.

Другу групу чине *егзекутивна овлашћења*. Ту спадају: 1) командовање Војском, постављање, унапређивање и разрешавање официра Војске Србије; 2) предлагање Народној скупштини кандидата за председника Владе; 3) предлагање Народној скупштини носилаца јавних функција; 4) постављање и опозив амбасадора Републике Србије на основу предлога Владе; 5) распуштање Народне скупштине (на предлог Владе или уколико она по истеку 90 дана од конституисања не изабере Владу); 6) овлашћења у ратном и ванредном стању.

Трећу групу, коначно, чине овлашћења *легислативног утицаја*, у која спадају: 1) проглашавање изгласаних законских предлога законима; и 2) право суспензивног вета.

На основу овако постављених уставних овлашћења, иако су она обимом и квалитетом шира и „снажнија“ од оних које познају председници чистијих парламентарних система, не може се рећи да на основу њих председник у Србији располаже влашћу која би могла на било који начин пореметити баланс поделе власти. Међутим, поставља се питање да ли реална политичка позиција председника Републике одговара овом уставном одређењу и шта његово уставно одређење у својој свеукупности уопште подразумева? Ратко Марковић пише да „физиономију ове уставне институције одређују три питања: начин њеног избора, обим њених овлашћења и правни режим њене одговорности“.⁶⁸⁶ Начин избора посебно апострофира Оливера Вучић: „Стварну моћ државног поглавара (...) не треба тражити првенствено, па чак ни претежно у његовим надлежностима и њиховој ширини, већ пре у начину његовог избора, могућности и начину његовог опозива и поновног избора исте особе сукцесивним или несукцесивним изборима, трајању мандата, као и начину општења са парламентом, укључујући и саму могућност распуштања парламента актом државног поглавара“.⁶⁸⁷

Са оваквим размишљањима бисмо се сложили. Поред веома високог нивоа легитимитета (који подразумева директно упориште у претежној политичкој вољи суверена),

⁶⁸⁵ Измена изборног законодавства која би предвидела већински изборни систем (што се као идеја понекад може чути у политичкој арени) било би стога неуставно. Ми остајемо принципијелно при ставу да је пропорционални систем ближи идеалу приближавања полунепосредној демократији, али такође сматрамо да уставно одређење изборног система, уколико је уопште неопходно, не сме бити учињено случајно.

⁶⁸⁶ Ратко Марковић (2010), 18.

⁶⁸⁷ Оливера Вучић, 107.

један сасвим практичан аспект и последица непосредног избора председника Србије, јесте и политичка привлачност такве позиције, чак и када она не располаже посебно великим овлашћењима. Председник је „видљив“, народ је гласао за њега лично, именом и презименом, што има изузетну политичку тежину и носи са собом јак потенцијал, који у комбинацији са одређеним другим факторима и политичким околностима може довести до фактичког „нарастања“ улоге и снаге функције председника Србије далеко изнад онога на шта указују чланови Устава који се баве његовим надлежностима.

Уставни текст једне земље својим намерним или случајним пропуштањима може често детерминисати реалан изглед уставноправног система подједнако, а можда и више него експлицитним нормама који у њему стоје. Горе наведена мишљења о елементима физиономије и узроцима стварне моћи председника су тако тачна, али и непотпуна, те нису у стању да одговоре на питање како је могуће да се у потпуно истом уставном оквиру, дакле са истим начином избора, овлашћењима и правилима о одговорности, у пракси сасвим различито показује функција председника Републике зависно од личности која се на њој налази. Драган Стојановић указује на значај „личног ауторитета шефа државе, снаге партијског апарата који је под његовом контролом и плебисцитарне подршке“.⁶⁸⁸ По нашем мишљењу, тај недостајући, кључни елемент, се може свести на питање задржавања страначке припадности и *посебно лидерске позиције* у политичкој партији председника Републике, пошто он на функцију ступи. Овај елемент сам за себе, како упоредно право показује⁶⁸⁹, не мора довести до било каквих нежељених последица, али у друштву одређеног нивоа и квалитета политичке културе, кумулативно са елементима на које указују Ратко Марковић и Оливера Вучић, доводи до фундаментално различитих ефеката и начелне потпуне непредвидивости улоге, снаге и значаја председника Републике, док конкретна личност ову функцију не почне да врши. Председник који је лидер своје партије, али се налази у условима кохабитације, неће бити у прилици да концентрише власт, баш као и онај председник који није у кохабитацији, али није ни лидер партије која држи парламентарну већину. Уколико се пак поклопи да је лидер најснажније партије, која има јако упориште у парламенту, председник Републике, задржавање лидерске позиције у партији суштински мења позицију, улогу и утицај ове функције.⁶⁹⁰

Питање које се следеће поставља, и о коме се много дебатовано у научној и широј јавности, јесте: да ли је то уставно, тј. да ли по слову Устава председник има ово право, или он тиме крши Устав? На овом месту бисмо само исказали наш став да по важећем Уставу из 2006. године *председник Републике има право да задржи лидерску позицију у својој политичкој странци*, те да смо мишљења да је важећи Устав у овом погледу само преузео решења Устава из 1990. године, који је пак *намерно* писан тако да ово омогући. Сасвим одвојено од питања какво решење би било пожељно, тј. како би ово питање *требало да буде* регулисано, јесте оно на који начин оно *јесте* тренутно одређено важећим уставним оквиром. Како експлицитним тако и прећутним нормирањем (намерном уставном правном празнином, касније „попуњаваном“ законским решењима, о чему ће бити речи) Устав Србије јесте такав да се реална манифестација функције председника не може предвидети, односно да се може прилагођавати политичким потребама страначких елита у једном тренутку и у оквиру одређених политичких околности. Мишљења смо да није реч о ненамерном пропусту уставотворца, „несхватању духа Устава“ од стране вршилаца функције председника, или његовом умишљајном кршењу, већ да се ради, нажалост, управо о карактеристици духа нашег Устава – „дух“ *оба ова српска Устава (и од 1990. и 2006. године) је такав да*

⁶⁸⁸ Драган Стојановић (2006), 323.

⁶⁸⁹ Више о овоме у поглављу 8.

⁶⁹⁰ Ово као „кључни фактор“ види и: Дарко Симовић, „Узроци президенцијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији“, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018, 66. Такође и Милош Станић, „Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци – пример Србије“, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018, 197.

омогућава сасвим легалну *de facto* концентрацију власти (тј. оставља простора, могућност за њу) у рукама председника Републике, уколико су испуњене одређене претпоставке и постоје извесне политичке околности. Стога није, строго посматрано, најпрецизније уопште говорити о „дисторзији“ или „извитоперењу“ међусобних односа власти када до овакве фактичке концентрације дође, јер би то подразумевало да је сама идеја Устава фундаментално другачија од реалности, што сматрамо да није случај. Опет, можда ћемо некада и ми употребити ове изразе (више као техничке), подразумевајући под њима одступање од онога што би било пожељно да уставни оквир јесте (тј. у складу са онима што се претежно у нашој доктрини види као „дух“ српског Устава, а што је пак, по нашем мишљењу, пре један теоријски конструкт који, иако разуман и научно утемељен, надилази регулативу самог Устава, придајући му квалитете које он заправо нема).

Детаљније образложење свих ових ставова изложено је ниже у оквиру анализе и критике позитивноправног решења (поглавље 7.5.), а овде је било важно само кратко на ово указати, како би и сагледавање досадашње праксе суспензивног вета било јасније. Наиме, у условима када до овакве концентрације власти дође, она обесмишљава само постојање суспензивног вета и до његове примене не долази, баш као што је слаб политички суспензивни вето у условима кохабитације најчешће осуђен на неуспех.

7.2. Преглед регулативе суспензивног вета по Уставу Србије из 1990. године

Устав из 1990. године увео је у српски уставни живот институт суспензивног вета председника Републике. Релевантне норме су се налазиле у Уставу, Закону о Народној скупштини Републике Србије и Пословнику Народне скупштине Републике Србије. У поређењу са важећим Уставом из 2006. године, Устав из 1990. је питање овлашћења суспензивног вета уредио знатно рудиментарније – једним прилично сажетим чланом. Он тако прописује да „председник Републике указом проглашава закон у року од седам дана од дана његовог усвајања у Народној скупштини“, те да „у том року председник Републике може захтевати да Народна скупштина поново гласа о закону“⁶⁹¹. Каже се још да је председник Републике „дужан да прогласи поново изгласани закон у Народној скупштини“⁶⁹², чиме се уставна регулатива овог института исцрпљује.

Оваква формулација Устава води закључку да је председник Републике суспензивни вето могао изјавити како из разлога сумње у уставност изгласаног предлога закона, тако и услед сумње у његову целиходност.⁶⁹³ Оно што одмах упада у очи јесте изузетно кратак рок за доношење указа о проглашењу закона, односно изјављивање суспензивног вета. У литератури се истиче да осим по овом Уставу и Уставу Црне Горе, у упоредном праву није познат случај овако кратког рока.⁶⁹⁴ Он је посебно кратак ако се у обзир узме чињеница да је његов почетак везан за моменат усвајања изгласаног предлога закона у парламенту, а да је притом Пословником Народне скупштине прописани рок за достављање односног акта председнику Републике био до два дана.⁶⁹⁵ Околност да се стога он могао дакле свести на само пет дана, суштински је умногоме обесмислила ово овлашћење. У литератури је

⁶⁹¹ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, чл. 84 ст. 1.

⁶⁹² *Ibid*, чл. 84 ст. 2.

⁶⁹³ Овакав став је прилично усаглашен у нашој литератури. Види: Владан Кутлешкић (1992), 515; Владан Петров (2005), 83; Ратко Марковић (2004), 338.

⁶⁹⁴ Владан Петров (2005), 83; Ратко Марковић (2004), 339. У међувремену је ступио на снагу нови Устав Мађарске, који је, по нашим сазнањима, сада нови неславни рекордер по овом питању, јер председнику ове земље за улагање суспензивног вета оставља рок од само пет дана.

⁶⁹⁵ Пословник Народне скупштине од 22.2.1991, Службени гласник РС 11/91, чл. 120 ст. 1. Ова одредба се није мењала у свим потоњим пословницима који су донети по Уставу из 1990. године.

присутан и став да се такво решење „може бранити потребом ефикасности у раду“⁶⁹⁶, са чиме се ми не бисмо могли сложити, јер се пре свега чини беспредметним расправљати о ефикасности у ситуацији када је њена цена практично обесмишљавање института о коме је реч, а и мишљења смо да у принципу концепти „ефикасности“ и „утилитаризма“ као идеја водиља у уставном праву могу бити заводљиви, али и веома опасни начини размишљања (о чему је речи било већ у уводном делу ове дисертације, у оквиру излагања о концепту елегантне конституције). Ближи смо ставу да је у питању „нереално“ и „недопустиво“⁶⁹⁷ кратак рок, који је у регулативи овог института по Уставу из 1990. године био једна од најслабијих тачака.⁶⁹⁸

Рок је по овом Уставу јединствен, тј. не постоје различити рокови за различите законе, а такође нису предвиђени ни изузеци по питању предмета суспензивног вета председника Републике, из чега се закључује да је он своје овлашћење могао употребити за сваки изгласани предлог закона.

Устав из 1990. године не помиње образложење суспензивног вета, те се може закључити да оно није било неопходно, тј. да оно „није било уставни захтев“⁶⁹⁹. Присутно је у литератури пак и становиште да се образложење подразумева, те да је председник био у обавези да ветирани предлог закона врати са одговарајућим образложењем.⁷⁰⁰ Без обзира на праксу (о којој ће више речи бити у поглављу 7.4.), већ само анализом поменуте уставне одредбе, ипак смо ближи закључку да образложење није било неопходан елемент суспензивног вета. Са једне стране, сва права, али и обавезе председника Републике морају бити јасно дефинисана самим уставним текстом, а са друге – рок који је председнику био остављен је толико кратак, да је, уколико се у обзир узму и друге председникове обавезе, као и потреба да се да о изгласаном предлогу закона консултује бар са својим најближим сарадницима, практично је доведено у питање и доношење саме одлуке, а камоли састављање примереног образложења, посебно уколико је реч о сложеним питањима уставности. У светлу ова два аргумента, закључили бисмо да је по Уставу из 1990. године било довољно да председник у предвиђеном року обавести Народну скупштину о томе да неће потписати указ о проглашењу односног закона.⁷⁰¹

По питању поступања парламента по улагању суспензивног вета Устав из 1990. године (а за разлику од Устава из 2006.) је недвосмислен – парламент мора поново одлучивати о ветираним предлогу закона. Формулација Устава је таква („захтева од Народне скупштине да поново гласа о таквом закону“) да сама дикција и њен стил указују на то да Народна скупштина има обавезу да о ветираним предлогу закона поново гласа.⁷⁰² Такође, како Устав користи у одредбама о поновљеној процедури само термин „гласа“, парламент је могао ветирани предлог закона или у целини поново прихватити или не, без поновне расправе. Владан Кутлешић пак заступа становиште да се простим тумачењем, тј. применом начела „ко може више, може и мање“ долази до закључка да, иако Устав ово питање није прецизирао, председник може оспорити коришћењем суспензивног вета и само један део закона, који оцени из неког разлога неадекватним.⁷⁰³ Међутим, са оваквим закључцима се не можемо сложити, јер би невезано за само језичку формулацију Устава (која је по нашем

⁶⁹⁶ Владан Кутлешић (1992), 519.

⁶⁹⁷ Ратко Марковић (2004), 337 и 339.

⁶⁹⁸ Ратко Марковић чак и рок, који је Уставом из 2006. године повећан (по нашем мишљењу ипак значајно) са седам на петнаест дана назива „незнатно повећаним роком“. – Ратко Марковић (2006), 18.

⁶⁹⁹ *Ibid.*

⁷⁰⁰ Владан Петров (2010), 187.

⁷⁰¹ О нашем начелном ставу по питању образложења суспензивног вета председника републике било је речи у поглављу 4.1.

⁷⁰² Радомир Лукић (2018), 47.

⁷⁰³ Владан Кутлешић (1992), 517 – 518.

мишљењу прилично јасна), таква тумачења отворила Пандорину кутију питања идентитета законског предлога и свих везаних дилема, о чему је већ било речи у поглављу 4.

У поновљеној процедури било је довољно обезбедити исту већину, као и приликом првог гласања, јер Устав није прописао никакве посебне услове. Како по Уставу из 1990. године нису постојале посебне категорије закона, које би изискивале посебну већину за своје (првобитно) изгласавање, суспензивни вето је био конзистентне, али мале снаге.

Један споран елемент регулативе суспензивног вета по Уставу из 1990. године, било је и поменуто тзв. „ћутање председника“. Наиме, Устав каже да је он дужан да прогласи поновно изгласани предлог закона, али не предвиђа никакав механизам за случај да он то просто не учини. Истицало се у литератури се да је ово питање, уколико већ није регулисано уставним текстом могло бити решено пословником⁷⁰⁴, што пак (можда и оправдано) није учињено. Чини нам се да је упитно да ли је ову материју требало да регулише пословник, као акт далеко ниже правне снаге од устава, уколико већ сам уставни текст о дотичном питању није рекао баш ништа (јер она ипак, по нашем мишљењу, представља *materia constitutionis*). Међутим, иако није регулисао ово питање, већ је други пословник после доношења Устава из 1990. године предвидео једну чини нам се јасну индицију у овом смислу – да „ако председник Републике у Уставом утврђеном року не потпише указ о проглашењу закона, који је донела Народна скупштина или је усвојен на референдуму, нити захтева да Народна скупштина поново гласа о закону који је донела, председник Народне скупштине о томе обавештава народне посланике и отвара претрес на седници Народне скупштине“⁷⁰⁵. Сви наредни пословници који су донети по Уставу из 1990. (а било их је, поред првог, привременог акта из јануара 1991, укупно четири⁷⁰⁶) задржали су дословце ову одредбу.⁷⁰⁷ Мишљења смо да је ово предвиђање обавештавања посланика и отварање претреса представљало први корак у поступку опозива председника, због грубог кршења Устава.

Ова „правна празнина“ била је међутим предмет расправа наше уставноправне доктрине. Срђан Ђорђевић је на пример писао да је ова ситуација потенцијално опасна, јер се са једне стране можда може схватити као да је председнику уставом „дато право на ћутање“, чиме би се блокирао законодавни процес, или да се, узевши о обзир поменуто одредбу пословника, можда оставља парламенту да донесе коначну одлуку решењу таквог проблема.⁷⁰⁸ Чини се да би закључак како је председник имао „право на ћутање“ био погрешан, јер је сам тон Устава такав да се јасно види како је то његова обавеза: председник „проглашава“ указом законски предлог насупрот формулацији „може тражити“, када је у питању суспензивни вето. Како је то дакле уставна обавеза председника Републике, сложили бисмо се са мишљењем Владана Петрова да ту „у ствари никаква озбиљна дилема није постојала“, јер би такво „ћутање председника“ представљало директну повреду његове уставне дужности, те разлог за покретање поступка за опозив председника Републике.⁷⁰⁹ Ово је сасвим у складу са горе поменутом одредбом Пословника, јер она представља први корак ка могућој процедури опозива⁷¹⁰, која је, како смо већ истакли, била међутим врло тешка тешка и због тога жестоко критикована.

⁷⁰⁴ Владан Петров (2005), 83.

⁷⁰⁵ Пословник Народне скупштине Републике Србије од 22.2.1991. Службени гласник РС 11/91, чл. 122.

⁷⁰⁶ Први пословник је био онај са прве седнице заседања Народне скупштине Републике Србије од 11.1.1991. године. Радило се о међутим о једном провизорном, привременом акту, који је сасвим рудиментарно у 14 тачака регулисао најосновнија питања рада парламента. Био је на снази тек нешто више од месец дана. Остали пословници су били донети: 22.2.1991, 10.2.1993, 8.12.1994. и 28.6.2005.

⁷⁰⁷ Са том разликом што је од 1994. године избачен део „или је усвојен на референдуму“.

⁷⁰⁸ Срђан Ђорђевић, 94 - 95.

⁷⁰⁹ Владан Петров (2010), 189.

⁷¹⁰ Овако и Владан Кутлешић (1992), 517 – 519.

На основу изложеног можемо сумирати следеће основне карактеристике суспензивног вета по Уставу из 1990. године:

- морао се изјавити у року од 7 дана од дана изгласавања односног предлога закона (што је услед рока за достављање од „до два дана“ могло износити и само 5 дана)
- могао је бити уложен на сваки изгласани предлог закона, али не и само на неки његов део.
- могао је бити уложен из сумње у уставност или целиходност односног закона.
- председник га није морао образложити (мада постоје мишљења да се то подразумевало).
- парламент је морао поново гласати о спорном закону.
- у поновљеној процедури се само гласало о закону у целини, без могућности уношења амандмана.
- за усвајање је неопходна иста већина народних посланика, као и код првобитног гласања.
- поновно изгласани законски предлог председник Републике је био дужан да прогласи указом. Осим обавештавања посланика, није била предвиђена нека посебна процедура уколико он то не учини (мада је таква ситуација извесно значила повреду Устава).

7.3. Преглед регулативе суспензивног вета по Уставу Србије из 2006. године

У позитивном праву Републике Србије релевантни правни извори за институт суспензивног вета председника Републике јесу пре свега Устав Републике Србије, затим Закон о председнику Републике, Пословник Народне скупштине Републике Србије, а посредно и Закон о Народној скупштини Републике Србије.

Устав Републике Србије из 2006. године предвиђа да је председник Републике „дужан да најкасније у року од 15 дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од седам дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон, уз писмено образложење, врати Народној скупштини, на поновно одлучивање“⁷¹¹. Рок за достављање изгласаног акта председнику, као и раније, износи највише два дана.⁷¹² У овој уставној одредби нема речи о конкретним разлозима због којих председник може изгласани предлог закона вратити парламенту на поновно гласање, већ ту конкретизацију чини закон. Закон о председнику Републике тако каже да „председник Републике може, уз писмено образложење, вратити Народној скупштини изгласани закон на поновно одлучивање, ако сматра да „закон није сагласан са Уставом или да је у супротности с потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права или да при доношењу закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући начин“⁷¹³.

Наведени разлози се суштински могу свести на две групе: разлоге неуставности, (материјалне и формалне) и разлоге политичке нецелиходности. Несагласност са Уставом је тако и изричито поменута, а у разлог материјалне неуставности свакако спадају и

⁷¹¹ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 113.

⁷¹² Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник 14/2009, чл. 265 ст. 1.

⁷¹³ Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 19 ст. 1. Марко Пејковић примећује да је ово законско прецизирање „по свему судећи сувишно, јер практично сваки правни или политички разлог долази у обзир“. – Марко Пејковић, Положај шефа државе у политичком систему Србије, *Српска политичка мисао*, 2/2010, 116.

неусаглашеност „с потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права“, јер је самим Уставом предвиђено да потврђени међународни уговори и опште норме међународног права чине интегрални део нашег уставног поретка и да се непосредно примењују.⁷¹⁴ Непоштовање прописане процедуре која је предвиђена за доношење закона јесте разлог формалне неуставности. Коначно, део ове уставне одредбе који каже да председник закон може вратити уколико „сматра (...) да закон не уређује неку област на одговарајући начин“ недвосмислено даје председнику Републике Србије право да суспензивни вето изјави из разлога сумње у политичку целисходност односног закона.

Закон о председнику Републике додаје такође, по питању предмета суспензивног вета (чиме се његова регулатива овог института и исцрпљује), да председник Републике не може Народној скупштини вратити на поновно одлучивање „закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења и закон који су грађани потврдили на референдуму“.⁷¹⁵ Овакво решење на први поглед делује сасвим логично, јер воља ни једног вршиоца власти не може надјачати вољу суверена – народа, у овом случају изражену преко инструмента непосредне демократије – референдума. Међутим, код овог органичења се превиђа могућност наступања евентуалне формалне неуставности (која иначе није страна досадашњој пракси у Републици Србији), за коју је потенцијално посебно осетљива ситуација када су грађани пре његовог доношења „закон потврдили на референдуму“. Ово органичење је такође спорно јер није предвиђено самим Уставом, а председничка уставно гарантована овлашћења се не могу ограничавати актом мање правне снаге.⁷¹⁶ Осим овог изузетка (о коме ће, између осталог, више речи бити у поглављу 7.5.), других органичења у овом смислу нема, па тако сваки закон изгласан од стране парламента може у Србији бити предмет суспензивног вета председника Републике, било из разлога сумње у уставност или целисходност односног закона. За разлику од Устава из 1990. године, важећи Устав недвосмислено предвиђа писмено образложење уложеног суспензивног вета као обавезно.⁷¹⁷

По улагању суспензивног вета, даљу процедуру уређује сам Устав и каже: „Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика“⁷¹⁸. Наведена норма дакле тражи апсолутну већину за поновно усвајање ветираниог закона, чиме се разликује од решења предвиђеног Уставом из 1990. године, по коме је била довољна обична већина. Такође, коришћењем израза „поново гласа“, указује се, по нашем мишљењу, на то да поновна процедура по Уставу из 2006. године не предвиђа уношење амандмана у ветирани предлог закона, већ само да подразумева гласање. Пракса пак, како ћемо видети, у овом смислу даје основа за закључак да парламент ово тумачи другачије, те да до амандмана може у будућности у овом поступку доћи (до сада се та ситуација није догодила), упркос одуству недвосмисленог упоришта за тако нешто у уставном оквиру и логичко-догматских проблема које то са собом носи, а о којима је било речи.

Формулацијом „ако Народна скупштина одлучи“, актуелни Устав Републике Србије оставља међутим и могућност и да парламент одлучи да о ветираниом закону поново не гласа,

⁷¹⁴ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 16. и чл. 194 ст. 3.

⁷¹⁵ Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 19 ст. 2.

⁷¹⁶ У доктрини се истиче: „Овлашћења шефа државе су искључиво уставна категорија. То значи да су сва овлашћења тог државног органа утврђена у Уставу Републике Србије и да се, мимо њих, никаква нова овлашћења председника Републике не могу утврђивати законом.“ – Ратко Марковић (2004), 326. Сам Закон о председнику Републике каже у чл. 3 да се „Уставом одређене надлежности председника Републике могу разрадити законом или другим прописом само ако то Устав изричито допушта или уколико то налаже њихова природа“.

⁷¹⁷ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 113 ст. 1.

⁷¹⁸ *Ibid*, чл. 113 ст. 2. Идентична формулација присутна је и у Пословнику Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник 14/2009, чл. 265 ст. 3.

што представља сасвим изузетно решење у упоредном праву.⁷¹⁹ Ова ситуација је по Уставу из 1990. године, била немогућа, јер је он после изјављеног суспензивног вета предвиђао обавезу парламента да о односном закону поново одлучи (председник Републике „захтева“⁷²⁰). Могућност „одустанка од гласања“ каква данас постоји, по нашем мишљењу само беспотребно компликује поступак, а по ефектима се суштински просто своди на ситуацију када парламент није успео да постигне тражену већину у поновном поступку.

Са друге стране, могућност „ћутања председника“ која је, као што смо видели, била једна од „слабости“ Устава из 1990. године, у актуелном Уставу је недвосмислено решена. Каже се тако да је председник Републике „дужан да прогласи поново изгласани закон“⁷²¹, те да уколико „не донесе указ о проглашењу у Уставом предвиђеном року, указ доноси председник Народне скупштине“⁷²². На тај начин, а за разлику од претходног Устава, ситуација у којој председник своју дужност не обави има своје практично решење, које је предвиђено већ самим Уставом (а понавља се и у другим, по снази слабијим изворима⁷²³) и онемогућава блокаду легислативног поступка. Оно пак не мења чињеницу да неиспуњењем своје дужности председник крши Устав.

На основу изложеног, а пре уласка у дубљу анализу и критику постојећег решења, сада бисмо само, као и у прегледу решења по Уставу из 1990. године (како би се читаоцу можда олакшало праћење излагања о досадашњој пракси, која следе) сумарно закључили да су у складу са позитивним правом у Србији карактеристике суспензивног вета председника Републике следеће:

- мора се изјавити у року од 15 дана од дана изгласавања односног закона, односно 7 дана, уколико је реч о закону донетом по хитном поступку. Ови рокови се могу умањити за два дана колико може трајати достављање акта.
- може бити уложен на сваки изгласани предлог закона, осим на оне који су потврђени на референдуму, или су се о њима грађани пре доношења изјаснили на референдуму.
- може бити уложен из сумње у уставност или целиходност односног закона.
- председник га мора образложити.
- парламент може, али и не мора поново гласати о спорном закону.
- у поновљеној процедури гласа се о закону у целини, без могућности уношења амандмана; пракса пак наговештава могуће одступање од овога.
- за усвајање ветираниог предлога закона је неопходна натполовична већина свих народних посланика.
- поновно изгласани закон председник Републике је дужан да прогласи указом, а уколико то не учини, уместо њега ће то учинити председник Народне скупштине.

⁷¹⁹ О овоме је детаљно писано у поглављу 4.2.

⁷²⁰ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, чл. 84 ст. 1 реч. 2.

⁷²¹ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006., чл. 113 ст. 3.

⁷²² *Ibid*, чл. 113 ст. 4.

⁷²³ Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник 14/2009, чл. 266.

7.4. Досадашња пракса

По нашим сазнањима у Србији је суспензивни вето до момента писања ове дисертације употребљен укупно 17 пута, и то 15 пута по Уставу из 1990. године и 2 пута по Уставу из 2006. године. Иако није великог обима, досадашња пракса је занимљива и богата у својим појавним облицима. Суспензивни вето су председници улагали како услед сумње у материјалну, али и формалну уставност, тако и услед сумње у политичку целисходност изгласаних предлога закона (политички суспензивни вето). У поновљеној процедури се дешавало и да ветирани акт буде поново изгласан, али и да то не буде случај. Досадашњу примену су неколико пута обележиле и недоумице о функционисању овог института, како код самог титулара овог овлашћења, тако и у науци, али и широј јавности. Из наведених разлога је пракса примене суспензивног вета у Србији драгоцену за анализу слабости правног оквира овог института и изналажење закључака који би водили предлогу неког бољег, будућег решења.

Од поновног увођења вишепартијског система, Србија је до данас имала пет председника Републике. Слободан Милошевић, који је функцију председника Србије вршио од 1989. до краја 1997. године, искористио је своје овлашћење суспензивног вета дванаест пута. Његов наследник Милан Милутиновић, био је председник Србије од почетка 1998. до почетка 2003. године и није током свог мандата ниједанпут уложио суспензивни вето на неки изгласани предлог закона. Борис Тадић је на функцију председника дошао 2004. године и на њој остао до 2012. Током своја два мандата суспензивни вето је уложио четири пута (и то три пута по Уставу из 1990. и једанпут по Уставу из 2006. године). После њега је на функцију председника Републике изабран Томислав Николић, који је током свог мандата од 2012 до 2017. године једанпут искористио ово своје право. Актуелни председник Републике Србије Александар Вучић није пак до тренутка писања ових редова ниједанпут уложио суспензивни вето.

Поред наведене петорице српских председника, ову функцију је вршило са места председника Народне скупштине као вршиоца дужности председника Републике чак шест лица и то: Драган Томић (1997), Наташа Мићић (2003-2004), Драган Маршићанин (2004), Војислав Михајловић (2004)⁷²⁴, Предраг Марковић (2004) и Славица Ђукић Дејановић (2012). Посебно је уставноправно гледано необичан период од 2003-2004, када су се осамнаест месеци смењивали вршиоци дужности председника Републике (прво услед неуспешности председничких избора услед недовољног изласка бирача, а потом због нерасписивања избора у предвиђеном року), који се у литератури оправдано оцењује као период „парламентарног квазипредседника“ и „деформације система власти“.⁷²⁵ Вршилац дужности председника Републике у овом периоду, у складу са тадашњим уставноправним оквиром, није пак имао лимитирана овлашћења у односу на изабраног вршиоца ове функције, те је хипотетички (упркос очитој конфузији власти) имао на располагању и право суспензивног вета (тако нешто се пак на срећу није и догодило). Ово решење, или можда боље речено пропуст, је у међувремену отклоњен, па је тако данас круг овлашћења вршиоца дужности председника Републике таксативно одређен Законом о председнику Републике, после чега је и експлицитно наведено да је он дужан да сваки изгласани закон прогласи указом.⁷²⁶

⁷²⁴ Куриозитет је да је Војислав Михајловић ову функцију вршио само један дан (3-4 март 2004. године).

⁷²⁵ Ђорђе Марковић, 130 - 131. Због ове ситуације, тј. ради спречавања њеног понављања се у Уставу из 2006. године пронашла и одредба да „председник Народне скупштине може да замењује председника Републике најдуже три месеца“. - Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006., чл. 120 ст. 2. („Замењивање председника Републике“).

⁷²⁶ Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 17. Овакво решење је сасвим разумљиво, јер би у супротном председник парламента могао да користи суспензивни вето на изгласане

Приликом анализе досадашње праксе сусрећемо се неретко са проблемима и недоумицама, које су резултат како начина на који је у неким случајевима председник користио суспензивни вето или парламент по њему поступао, тако и услед једног далеко прозаичнијег узрока – релативне оскудности и честих контрадикторности (историјско)правних извора и навода у нашој литератури, који би посведочили о примени овог института, посебно када је реч о почетку деведесетих година. У свега неколико радова који се код нас баве овом темом (чак и у онима који датирају управо са почетка деведесетих година), нису усаглашени наводи о броју уложених суспензивних вета, као и о судбини предлога закона на који су се односили, а чак и сами називи предлога закона, посебно оних који нису после поновљене процедуре и постали закони, се неретко разликују.

На основу нама доступних сазнања, прилажемо прво један кратак преглед досадашње праксе⁷²⁷ (у коме су наведени назив изгласаног предлога закона, година и председник који је уложио вето), да бисмо потом приказали и образложили најзанимљивије случајеве и судбину односних прегледа закона. У прилозима 1а2, 1б, 1в и 1г1, који се могу пронаћи на крају ове дисертације, налазе се скенирани отисци оригиналних примерака суспензивног вета, које су председници Тадић и Николић уложили 2005, 2006, 2010. и 2015. године. Осим за потребе анализе која следи, они служе и као илустрација како одлука о суспензивном вету заиста изгледа у пракси.

Суспензивни вето је тако до сада уложен у следећим случајевима:

1. 1991. године – Слободан Милошевић – *Закон о враћању Српској православној цркви зграда-задужбина, зграда-легата, службених зграда и грађевинског земљишта који су прешли у друштвену својину на основу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта*
2. 1991. године – Слободан Милошевић – *Закон о штрајку*
3. 1991. године – Слободан Милошевић – *Закон о радним односима*
4. 1991. године – Слободан Милошевић – *Закон о судовима*
5. 1991. године – Слободан Милошевић – *Закон о престанку важења Закона о Академији наука и уметности Косова*
6. 1991. године – Слободан Милошевић – *Закон о слободној куповини и продаји девиза по тржишној вредности у банкама Србије*
7. 1991. године – Слободан Милошевић – *Закон о основној школи*
8. 1991. године – Слободан Милошевић – *Закон о средњој школи*
9. 1992. године – Слободан Милошевић – *Закон о вишој школи*
10. 1992. године – Слободан Милошевић – *Закон о Јавном предузећу Политика*
11. 1993. године – Слободан Милошевић – *Закон о обављању уметничке и друге делатности у области културе*
12. 1994. године – Слободан Милошевић – *Закон о условима и поступку за прекид трудноће*

предлоге закона парламента коме је сам председник, што не би само обесмислило овај институт, већ би довело и до потпуне конфузије.

⁷²⁷ Приликом сачињавања овог прегледа користили смо се одговором Народне скупштине Републике Србије на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године, као и следећим радовима: Владан Кутлешкић (1992); Владан Петров (2005); Ратко Марковић (2004); Драгана Тошић (2015); Никола Самарџић, Национализација, конфискација и реституција – историјска, правна и политичка питања, *Лимес плус*, 2/2014.

13. 2005. године – Борис Тадић – *Закон о раду*
14. 2005. године – Борис Тадић – *Закон о Влади*
15. 2006. године – Борис Тадић – *Закон о изменама и допунама Закона о радиодифузији*
16. 2010. године – Борис Тадић – *Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност*
17. 2015. године – Томислав Николић – *Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије*

(1) *Закон о враћању Српској православној цркви зграда-задужбина, зграда-легата, службених зграда и грађевинског земљишта који су прешли у друштвену својину на основу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта* јесте први изгласани предлог закона на који је у Републици Србији уложен суспензивни вето. Он је усвојен у Народној скупштини 18.4.1991. године⁷²⁸, а да ли због чињенице што је усвојен у тешком политичком тренутку и(или) због чињенице да он није поновно изгласан, те није постао закон, овај предлог представља својеврсну мистерију у овој материји. У вези са њиме много тога је нејасно почевши од самог имена овог законског предлога. У једном извору се наводи сличан, али опет нешто другачији назив: *Закон о враћању Српској православној цркви задужбина, легата, стамбених зграда и грађевинског земљишта*⁷²⁹. У неким од најбољих наших радова који се баве овом темом, овај предлог закона се пак уопште ни не помиње.⁷³⁰ Радило се о законском предлогу који је имао само шест чланова и кога је тадашњи председник Слободан Милошевић одбио да потпише образлажући свој суспензивни вето тиме да је овај предлог закона предвидео враћање грађевинског земљишта које не може бити у приватној својини, те да је фаворизовао само једну верску заједницу.⁷³¹ Изгласани предлог закона је враћен посланицима на поновно одлучивање и у поновном гласању он није добио потребну већину⁷³², те никада није постао закон. Суспензивни вето председника је тако у овом случају био успешан и зауставио је доношење закона, а разлози за његово улагање би се, иако постоје одређени политички елементи, ипак пре могли оценити као разлози сумње у материјалну уставност предлога закона.

(2) По питању разлога улагања суспензивног вета на *Закон о штрајку* из 1991. године у литератури се наводи указивање председника на то да проглашењем овог закона може доћи до повреде Устава са тешким последицама, конкретно повреде равноправности радника и синдикалног организовања.⁷³³ У питању је дакле сумња у материјалну неуставност. Што се тиче судбине овог законског предлога она нам нажалост остаје нејасна. Кутлешић каже да је у овом случају „Скупштина делимично потврдила, а делимично изменила свој став“⁷³⁴. Оваква формулација указује да је у овом случају о конкретном предлогу закона поново вођена расправа, те да су унети амандмани који су делом уважили председникове сугестије исказане у образложењу суспензивног вета. Тако нешто би пак по Уставу из 1990. године било неуставно, јер је уставноправни оквир института суспензивног вета предвиђао искључиво поновно гласање по уложеном суспензивном вету, без поновне расправе и било

⁷²⁸ Драгана Тошић, 25.

⁷²⁹ Никола Самарцић, 16.

⁷³⁰ Види: Владан Кутлешић (1992), 520 – 521, Ратко Марковић (2004), 338. и Владан Петров (2005), 85.

⁷³¹ Никола Самарцић, 16.

⁷³² Драгана Тошић, 25-26.

⁷³³ Владан Кутлешић (1992), 520.

⁷³⁴ *Ibid*, 521.

каквих измена.⁷³⁵ Постојала је дакле могућност да овај предлог или буде поново изгласан или не, а како је доношењем савезног Закона о штрајку из 1996. године у прелазним и завршним одредбама⁷³⁶ предвиђено да престаје са важењем савезни Закон о штрајку из 1991.⁷³⁷, док се никакав републички закон не помиње, по свој прилици је овај суспензивни вето председника био успешан, те предлог Закона о штрајку није усвојен у поновној процедури.

(3) Предлог *Закона о радним односима* из 1991. године доживео је сличну судбину као и Закон о штрајку. Из разлога угрожавања равноправности мушкараца и жена, тј. услед сумње у материјалну неуставност овог предлога, председник Слободан Милошевић је уложио суспензивни вето.⁷³⁸ Као и у претходном случају, није сасвим јасна судбина овог предлога закона, али је судећи по томе да је исте 1991. године донет Закон о радним односима⁷³⁹ (који у чл. 120 предвиђа престанак важења старог Закона о радним односима из 1986. године⁷⁴⁰), веома вероватно да је то управо предлог закона о коме је овде реч, те да овај суспензивни вето није био успешан, тј. да је предлог закона у поновној процедури у парламенту поново изгласан. Постоји наравно могућност да се овде пак ради о неком другом предлогу који је исте године поднет и усвојен, али смо мишљења да је то мало вероватно, већ да је ово пре један од случајева када суспензивни вето председника „није прошао“.

(4) Још један предлог закона на који је те исте 1991. године Слободан Милошевић уложио суспензивни вето био је *Закон о судовима*. Оно што је специфично када је овај предлог закона у питању јесте што је он први на који је суспензивни вето председник уложио из разлога сумње у целисходност. Наиме, за председника је био споран начин избора судија поротника, јер је сматрао да се њиме доводи у питање концепција зборног (поротног) суђења.⁷⁴¹ Иако би се могло заступати и становиште како овај разлог представља у некој крајњој линији сумњу у уставност, мишљења смо да посреди ипак претеже питање целисходности. И овај предлог закона је у поновној процедури највероватније потврђен од стране парламента, судећи по томе да је, као и у претходном случају, исте године ступио на снагу Закон о судовима⁷⁴², па се тако може закључити да је и овај суспензивни вето председника Милошевића био неуспешан.

(5) Предлог *Закона о престанку важења Закона о Академији наука и уметности Косова* јесте следећи предлог закона на који је 1991. године председник Милошевић изјавио суспензивни вето.⁷⁴³ Разлог улагања овог вета била је сумња у материјалну уставност изгласаног законског предлога – председник је сматрао да се њиме повређује равноправност положаја три академије наука⁷⁴⁴ (Српске академије наука и уметности, Академије наука и уметности Косова и Војвођанске академије наука и уметности). Судећи по свему овај суспензивни вето је био успешан и предлог о коме је реч никада није постао закон, а до распуштања косовске и војвођанске академије наука је дошло нешто касније – доношењем новог Закона о Српској академији наука и уметности средином 1992. године.⁷⁴⁵

⁷³⁵ „... председник Републике може захтевати да Народна скупштина поново гласа о закону (подвукао М.Ђ.).“ - Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, чл. 84 ст. 1.

⁷³⁶ Закон о штрајку, Службени лист СРЈ, 29/96, чл. 22.

⁷³⁷ Закон о штрајку, Службени лист СФРЈ, 23/91.

⁷³⁸ Владан Кутлешић (1992), 520.

⁷³⁹ Закон о радним односима, Службени гласник РС 45/91.

⁷⁴⁰ Закон о радним односима, Службени гласник СРС 37/86.

⁷⁴¹ Владан Кутлешић (1992), 520 – 521.

⁷⁴² Закон о судовима, Службени гласник РС 46/91.

⁷⁴³ И овде је као и код тачке 1, у литератури спорно и само име овог законског предлога, па се тако поред назива који смо навели среће и „Закон о укидању Косовске Академије наука“ или „Закон о престанку важења Академије наука и уметности Косова“- види: Владан Кутлешић (1992), 520. и Драгана Тошић, 25. Назив који ми наводимо помиње и: Владан Петров (2005), 85.

⁷⁴⁴ Владан Кутлешић (1992), 520.

⁷⁴⁵ Закон о Српској академији наука и уметности, Службени гласник РС 49/92.

(6) На предлог *Закона о слободној куповини и продаји девиза по тржишној вредности у банкама Србије* Слободан Милошевић је такође 1991. године уложио суспензивни вето. Нису сасвим јасне околности под којима је председник овај свој вето употребио. Наиме, у литератури се сусрећу са два драстично различита образложења. Тако Кутлешић (који овај предлог наводи под именом *Закон о слободној продаји девиза*) објашњава како је овај вето пример суспензивног вета из разлога сумње у целисходност предлога закона, јер би његово усвајање по мишљењу председника, односно дозвољавање слободне куповине и продаје девиза могло довести до тешке штете по привреду Србије.⁷⁴⁶ Постоји пак и навод да је овај вето уложен због повреде надлежности, јер се девизно пословање налазило у надлежности савезне државе, а не републике.⁷⁴⁷ Остаје нам тако нејасно да ли је овај суспензивни вето изјављен као политички вето, или као вето из разлога сумње у формалну уставност. Оно што је извесно јесте да овај предлог у поновљеном гласању није добио неопходну већину, те да није постао закон.

(7) (8) (9) Предлози *Закона о основној школи* и *Закона о средњој школи* јесу последњи на које је председник Милошевић у 1991. години уложио суспензивни вето. Његови разлози за коришћење овог права нам нажалост остају непознати, али је судбина ова два предлога интересантна са уставноправног становишта. Оба предлога су председнику дата на потпис крајем 1991. године, па после улагања суспензивног вета Народна скупштина услед завршетка јесењег заседања није стигла да о њима поново одлучи.⁷⁴⁸ Ова ситуација само на први поглед личи на помињани „цепни вето“ какав постоји у САД⁷⁴⁹, али се од њега она суштински разликује. Док је у Америци судбина таквог коначна (он је „мртав“ и цела законска процедура се мора покренути изнова), у Србији је тада важећим Пословником Народне скупштине било јасно предвиђено да „председник Народне скупштине тај захтев (за поновним одлучивањем прим. М.Ђ.) одмах доставља народним посланицима и ставља закон на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине“⁷⁵⁰. Ова одредба, не наводећи било какав изузетак, упућује на то да је постојала обавеза одлучивања парламенту о суспензивном вету (као и формулација Устава из 1990. године да председник „захтева“ да парламент поново гласа), те је председник Народне скупштине, уколико је одлучивање о ветураном предлогу закону већ било на дневном реду, али се није стигло да се о њему и одлучи, имао уставну обавезу да га уврсти (поново) у дневни ред прве следеће седнице. Другим речима, иако је ово ситуација у којој би у САД председников суспензивни вето постао „цепни“, тако нешто у Србији не би било у складу са Уставом из 1990. године и пратећим Пословником Народне скупштине.⁷⁵¹ Ова ситуација је практично ипак имала нешто другачије последице у односу на редовну процедуру по уложеном вету, јер је остављала један већи временски период, него што је то обично случај, између момента улагања суспензивног вета и поновног одлучивања. То време свакако омогућава додатан политички притисак председника на парламент да се његови разлози уваже и односни предлог закона поново не усвоји. Судбина предлога *Закона о основној* и *Закона о средњој школи* из 1991. године није до краја јасна, али је врло вероватно да ова два предлога у поновној процедури нису на крају добила неопходну подршку у парламенту, те да је председнички вето у оба случаја био успешан. Овоме у прилог говори и чињеница да је 1992. године председник Милошевић вето ставио и на трећи образовни закон, тј. изгласани предлог *Закона о вишој школи*, који је такође врло вероватно пропао, јер је исте године нешто касније у пакету донет читав сет образовних закона, који су

⁷⁴⁶ Владан Кутлешић (1992), 520 – 521.

⁷⁴⁷ Драгана Тошић, 26.

⁷⁴⁸ Владан Кутлешић (1992), 521.

⁷⁴⁹ Више о овоме у одељку 4.2.1.

⁷⁵⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије од 22.2.1991, Службени гласник РС 11/91, чл. 120 ст. 2.

⁷⁵¹ Данас би ситуација у овом смислу пак било нешто другачија услед могућности парламента да одлучи да о ветураном закону поново не гласа. Међутим и оваква ситуација не одговара институту „цепног вета“, јер до одсуства поновног одлучивања у САД долази без обзира на вољу парламента, што није случај када је у питању српски Устав из 2006. године.

обрађивали ову исту материју (Закон о основној школи, Закон о средњој школи и Закон о вишој школи – сви из 1992. године и сви објављени у истом броју Службеног гласника – 50/92).

(10) На предлог *Закона о Јавном предузећу Политика* председник је такође уложио вето 1992. године. Овај предлог закона је требало да буде донет по хитном поступку и имао је за циљ својинску трансформацију ове медијске куће, тачније да она „по намери ондашњег премијера Србије Радомана Божовића постане државно власништво“⁷⁵². То је довело до (привременог) престанка изласка овог листа и општег штрајка новинара и запослених који су сматрали да предложени закон онемогућава слободу јавне речи.⁷⁵³ Председнику Србије Слободану Милошевићу се овим поводом обратио и тадашњи председник Уставног суда Балша Шпадијер, који му је указао да су неке од одредаба овог предлога закона противуставне, јер предвиђају ретроактивно дејство, а да Устав забрањује повратно дејство закона, осим за поједине одредбе, ако то захтева општи интерес утврђен у поступку доношења закона.⁷⁵⁴ Председник је из разлога сумње у материјалну уставност уложио суспензивни вето на овај предлог закона и он није у поновној процедури опет изгласан, те није постао закон.

Поводом овог случаја среће се и мишљење да се „Уставни суд изјаснио по овом питању иако према тада важећем Уставу овај орган није био властан да даје претходну оцену уставности аката“.⁷⁵⁵ Са оваквим становиштем се ипак не бисмо могли сложити. Тачно је да за разлику од Устава из 2006. године (чл. 169), Устав из 1990. није предвиђао никакав поступак претходне контроле уставности, али то не значи да се о њој није смело водити рачуна. Напротив, како смо мишљења да је уставност једна од највећих вредности правног поретка не видимо ништа спорно у томе што се председник Уставног суда тада обратио Милошевићу (притом му се он тада највероватније обратио у личном својству, а не у име Уставног суда). Јасно је да он није могао спречити доношење таквог неуставног закона (Уставни суд је поступак могао покренути тек по проглашењу закона), али му је свакако добронамерно могао скренути пажњу и као компетентно лице практично тиме помоћи у вршењу председнику Уставом датог тешког посла разматрања евентуалне неуставности.

(11) (12) Предлози *Закона о обављању уметничке и друге делатности у области културе* из 1993. и *Закона о условима и поступку за прекид трудноће* из 1994. године јесу последња два случаја када је председник Слободан Милошевић користио своје право суспензивног вета. Судбина ова два предлога закона нам нажалост остаје највећим делом непозната. Ни један рад који се код нас бави питањима суспензивног вета не говори ништа о овим актима, већ се само помињу њихови називи и чињеница да је на оба био уложен суспензивни вето. Што се тиче изгласаног предлога Закона о обављању уметничке и друге делатности у области културе, председников вето је судећи по свему највероватније био неуспешан, јер је 8. 6. 1993. ступио на снагу закон под истим именом.⁷⁵⁶ Наравно, постоји могућност да предлог није усвојен у поновљеној процедури, те да је у веома кратком року усвојен нови предлог закона под истим именом. Међутим, ако се у обзир узме динамика рада Народне скупштине, чини нам се вероватнијим да је у овом случају парламент поново изгласао овај законски предлог. По питању извора сазнања, иста је ситуација и када је реч о последњем суспензивном вету председника Милошевића, на предлог Закона о условима и поступку за прекид трудноће из 1994. За разлику од претходно поменутог закона, у овом случају је по свој прилици суспензивни вето био успешан и овај предлог није постао закон.

⁷⁵² О нама, Политика, [http://www.politika.rs/sr/stranica/4/O-nama%20\(2016-4-8\)](http://www.politika.rs/sr/stranica/4/O-nama%20(2016-4-8)) ; (приступљено 9.8.2019.)

⁷⁵³ О борби за освајање Политике, Данас, <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/o-borbi-za-osvajanje-politike/> ; (приступљено 9.8.2019.)

⁷⁵⁴ Драгана Тошић, 26.

⁷⁵⁵ *Ibid.*

⁷⁵⁶ Закон о обављању уметничке и друге делатности у области културе, „Службени гласник РС“, 39/93.

Овоме у прилог иде чињеница да је средином 1995. године ступио на снагу Закон о поступку прекида трудноће у здравственим установама⁷⁵⁷, који се бави истом материјом, а у својим прелазним и завршним одредбама не помиње никакав закон из 1994. године. Тако се може закључити да предлог Закона о условима и поступку за прекид трудноће из 1994. године у поновљеној процедури у парламенту није добио неопходан број гласова, те да је суспензивни вето био успешан, али нам разлози за његово улагање нажалост остају непознаница.

* * *

После Милошевићевог вета из 1994. године па све до 2005. године, дакле више од десет година у Србији институт суспензивног вета није употребљен ниједанпут. Разлога за овако дугу „паузу“ има више. До краја свог мандата председник Милошевић је имао политички уз себе стабилну владу премијера Мирка Марјановића (његова прва влада – од 1994. до 1998. године), за разлику од претходне владе која је била мањинска. Социјалистичка партија Србије и Југословенска левица, заједно са Новом демократијом која је из опозиционе коалиције Демократког покрета Србије (ДЕПОС) пришла владајућој већини, имали су стабилну већину у парламенту, председник Милошевић је уједно био и председник најјаче владајуће странке, те су било какве политичке трзавице на релацији владајуће већине у парламенту, владе и председника Републике биле минималне (што није увек био случај у претходном периоду – претходни сазив Скупштине је управо председник Милошевић, на образложени предлог владе, распустио).

Почетком 1998. године на место председника Републике је дошао Милан Милутиновић, који током свог мандата ниједанпут није користио своје право суспензивног вета. То ипак не чуди много, јер су његов председнички мандат највећим делом обележиле изразито бурне околности. 1998. је била година све већих сукоба на Косову и Метохији, који су природно имали централни државни и политички значај, а затим је 1999. године уследило бомбардовање Југославије и разарање земље, а годину дана касније и петооктобарске политичке промене. Последње две године свог мандата (до почетка 2003. године) председник Милутиновић је провео уз минимално експонирање, мада, по сопственим речима у коректним односима са новом владајућом већином⁷⁵⁸, али у сенци оптужнице за ратне злочине Хашког трибунала, коме се сам предао по истеку председничког мандата јануара 2003. године и у коме је 2009. коначно правоснажно ослобођен по свим тачкама оптужнице. Ако се у обзир узму све ове околности, не чуди чињеница да председник Милутиновић своје овлашћење о коме је овде реч није користио.

У интервјуу који нам је за потребе ове дисертације бивши председник Милан Милутиновић дао, он је указао на значај комуникације између Владе као предлагача закона и председника, као и да је једном приликом прво намеравао, па потом ипак одустао од коришћења свог овлашћења суспензивног вета, и то не током периода кохабитације, већ у првом делу његовог мандата. Његове речи на овом месту преносимо интегрално:

„Имао сам ситуацију 1998. године где сам био близу да не потпишем Закон о високом школству. Ипак сам га последњег дана рока потписао. Мени у конкретном случају није био велики проблем да напишем образложење суспензивног вета, из врло простог разлога што сам написао једну обимну књигу о будућности високог школства и уопште о високом школству код нас и у свету. Зато сам могао то за пет минута да напишем. Погодило ме је то што је Влада, знајући да познајем материју, радила у тајности. Била је то Влада Мирка Марјановића и професор Ратко Марковић је писао са једном групом тај закон. Он је знао да ћу бити против и сви су то крили од мене. Када сам сазнао, рекао сам им да ја то нећу да потпишем. Онда су они хтели да обуставе све... да повуку закон из Скупштине. Цела прича

⁷⁵⁷ Закон о прекиду трудноће у здравственим установама, Службени гласник РС, 16/95.

⁷⁵⁸ Интервју са бившим председником Миланом Милутиновићем, прилог 2.

се сводила на то да је тај закон кршио аутономију универзитета, јер је Влада именовала декане. То је било онако, 'прст у око' аутономији универзитета и свих факултета, и апсолутан председан у историји универзитета. Тако да то није могло. Међутим, на крају сам легао на руду и потписао. То је била једина ситуација, јер остали закони су били како тако *ок* и доста су ме консултовали. Што је најгоре, више су ме консултовали када је после 5. октобра дошао ДОС. Они су питали све унапред, али не због суспензивног вета, него због неуспеху. Ђинђић ми је унапред слао законе, пре него што их је чак пустио и на Владу, и питао: 'да ли ваља или не ваља?'. Имао сам чак и већи утицај него раније (...) ако вас поштује Влада и та околина - они ће вас послушати.⁷⁵⁹

После истека мандата Милана Милутиновића, Србија, као што је већ било напоменуто, све до 2004. године није имала председника Републике, већ само вршиоце дужности ове функције, који разумљиво нису користили право суспензивног вета, иако су га хипотетички на располагању имали. 2004. године је на председничким изборима победио Борис Тадић, који је током своја два мандата четири пута изјавио суспензивни вето вративши тако овај институт у уставни живот Србије, после више од десет година некоришћења.

(13) Први изгласани предлог закона на који је председник Борис Тадић уложио суспензивни вето⁷⁶⁰ (уједно и најконтроверзнији и свакако један од уставноправно гледано најзначајнијих случајева у историји његовог коришћења у Србији) био је предлог *Закона о раду*, који је првобитно био изгласан 17. фебруара 2005. године.⁷⁶¹ Док примена овог института почетком деведесетих година није изазивала веће спорове у пракси⁷⁶², „васкрснуће“ суспензивног вета у уставном животу Србије изазвало је одређене (по нашем мишљењу беспредметне) дилеме, те указало на то да „примена вета може бити спорна у релативно несређеним политичким приликама, када нема комуникације и сарадње између главних уставних чинилаца“⁷⁶³.

Случај Закона о раду карактерише несвакидашња и слободно се може рећи уставноправно посматрано скандалозна околност да је, по речима председника Бориса Тадића, њему на потпис достављен акт који није истоветан ономе који је у Народној скупштини и изгласан. Председник је сравнио текст који му је достављен на проглашење са текстом предлога закона који је достављен посланицима и усвојеним амандманима, те је уочио неколико неподударности: један амандман није био унет на месту где је требало, већ се нашао у погрешном члану, а у једном другом члану је дошло до „самовољног додавања текста“, чиме је, по речима председника, суштински промењен правни режим односне одредбе.⁷⁶⁴ Ове аргументе је писмом саопштио тадашњем председнику Народне скупштине Предрагу Марковићу, уз напомену да он достављени текст не би могао да прогласи, те да се нада да ће га председник парламента „хитно извести“ о томе ко је одговоран „за ову манипулацију“⁷⁶⁵.

Не улазећи сада у то да ли је у питању била манипулација или можда само омашка надлежних служби у Народној скупштини (што је у сваком случају апсолутно неприхватљиво), чини нам се потпуно неспорним да је овде посреди био један необичан, али несумњив вид формалне неуставности закона (мада поред ње, која је у првом плану, постоје

⁷⁵⁹ Цео текст интервјуа са бившим председником Милутиновићем налази се у прилогу 2.

⁷⁶⁰ Скенирани отисци овог суспензивног вета и писма председника Бориса Тадића председнику Народне скупштине Предрагу Марковићу (које је суспензивном вету претходило) налазе се у прилозима ове дисертације под ознакама прилог 1а2 и прилог 1а1.

⁷⁶¹ Одговор Народне скупштине на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године.

⁷⁶² Владан Петров (2005), 85.

⁷⁶³ Владан Петров (2010), 187.

⁷⁶⁴ Прилог 1а1.

⁷⁶⁵ Прилог 1а1.

и елементи материјалне неуставности⁷⁶⁶). Међутим, читав овај случај обележило је и неколико поступака председника, који су потом довели до различитих тумачења и коментара у литератури. Наиме, писмо⁷⁶⁷ које је Борис Тадић послао председнику парламента тумачено је различито, те је једно од првих спорних питања било да ли је то писмо представљало суспензивни вето или не.

Суспензивни вето у Србији ни по Уставу од 1990. године који је тада био на снази, ни по данас важећем Уставу из 2006. не тражи некакву посебну форму. Примери суспензивног вета у прилогу дисертације показују да овај акт није морао имати ни наслов, односно назив самог акта („Одлука“). Сва три приложена вета председника Тадића изгледају пре као обично писмо, док је тек суспензивни вето председника Николића формалнијег изгледа, што је све ипак ствар и питање жеље и стила самог председника (и његових саветника, уколико их има), јер у овом смислу не постоје никакви уставни захтеви који морају бити испуњени. Што се тиче садржине самог текста, ту такође, посебно по Уставу из 1990. године, нису постојали некакви посебни захтеви, а по овом Уставу образложење уопште није било неопходно.⁷⁶⁸ Другим речима, да би једно писмено председника упућено председнику парламента поводом предлога закона који треба прогласити било суспензивни вето, мишљења смо, било је довољно, али такође и неопходно да се из тог писмена недвосмислено види намера председника да односни предлог закона не прогласи указом.

Уколико сагледамо писмо из прилога 1а1 кроз призму оваквог размишљања можемо закључити да оно није представљало суспензивни вето. Председник Тадић је заиста пред крај овог писма написао да „му је достављен текст који Народна скупштина Републике Србије није усвојила, и који, самим тим, не представља закон који бих, у складу са Уставом, могао да прогласим“, али је после тога додао, и тиме завршио, да је уверен да ће председник парламента „предузети све мере да би се утврдило ко је одговоран за ову манипулацију“ те да ће он (Тадић) о томе *хитно бити обавештен* (подвукао М.Ђ.).⁷⁶⁹ Мишљења смо да цитиране речи председника Тадића не представљају намеру исказивања суспензивног вета, већ пре „претњу“ коришћења овог института и позив да се оно што председник види као нерегуларност отклони.

Овакав закључак потврђује и даљи развој ситуације. Дан после слања овог писма, 24.3.2019. председник Тадић је председнику Народне скупштине истим поводом послао још једно писмо.⁷⁷⁰ У њему се он позива на претходно и указује на то да му до истека уставног рока за изјављивање суспензивног вета није достављен текст Закона о раду који су посланици Народне скупштине усвојили, већ текст који њему не одговара, те да он неће потписати Указ о проглашењу Закона о раду. Сваку недоумицу отклања наредни пасус у коме председник позива председника парламента да поступи „у складу са Уставом Републике Србије, законом и Пословником Народне скупштине Републике Србије којим је прописано поступање у ситуацији непотписивања указа о проглашењу и враћања закона Народној скупштини Републике Србије.“⁷⁷¹

⁷⁶⁶ Види прилог 1а3: Закључак Уставног суда у предмету ГУ-190/2005, издвојено мишљење судије Босе Ненадић.

⁷⁶⁷ Види прилог 1а1.

⁷⁶⁸ Данас се Уставом из 2006. године наводи да председник на поновно одлучивање закон враћа „уз писмено образложење“ (Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006., чл. 113), али се ни у једном правном извору ни на који начин не скицира некакав неопходан оквир, како би то образложење морало да изгледа. На основу свих разматрања које смо у овој дисертацији изложили поводом правне природе суспензивног вета, мишљења смо да су ти захтеви минимални, те да их у евентуалној недоумици треба тако и тумачити. Више о овоме види у поглављу 4.1.

⁷⁶⁹ Прилог 1а1.

⁷⁷⁰ Види прилог 1а2.

⁷⁷¹ Прилог 1а2 „Суспензивни вето од 24.2.2005“

Акт од 24.3.2019. представља дакле *несумњиво* суспензивни вето. Анализа његове садржине показује ипак одређену непрецизност у образложењу (или резону), јер председник наводи да му „није достављен текст Закона о раду“, већ неки други текст, те да га он не може потписати, па на њега улаже суспензивни вето. Оваква поставка делује можда само на први поглед логично, али она заправо потпуно превиђа могућност постојања формалне неуставности, о којој је овде управо реч. Да би један закон био формално уставан мора читав процедура током његовог доношења бити спроведена у складу са Уставом и законом, рачунајући ту и поступак достављања закона председнику на проглашење. Како је председник Тадић посумњао у исправност достављеног текста, исправно је уложио вето у коме је навео све неопходне елементе да се може закључити да је у питању превасходно разлог формалне неуставности, али је само образложење следило један нешто другачији резон, са којим се не можемо сложити. У овој ситуацији је конфузији по нашем мишљењу можда у извесној мери допринело и доктринарно усвојено и у уставном тексту прихваћено коришћење термина „закон“ за акт који то (још) није, већ је само изгласани предлог закона, који ће можда, зависно од улагања вета председника и исхода поновљеног гласања, постати закон, а можда и неће.⁷⁷² Ако би се поводом овог случаја рекло да „закон који је достављен председнику ради проглашења законом није закон који је усвојен у Скупштини“, то из угла терминологије наших устава не би било погрешно, а већ је на први поглед очито да није смислено. Ми бисмо зато поводом овог случаја овде рекли да текст достављен председнику ради проглашења законом није, по његовом мишљењу, био истоветан изгласаном предлогу који је био усвојен у парламенту, што представља повреду формалне уставности, те је из наведеног разлога председник 24.2.2005. године уложио суспензивни вето.

У поновном гласању је овај предлог 8.2.2005. међутим поново добио неопходну већину⁷⁷³, после чега је председник Тадић Закон о раду, у складу са Уставом, прогласио указом.⁷⁷⁴ Прича о овом закону и његовим недостацима се међутим наставља наредних шест година – све до 2011. и добија притом неколико, уставноправно посматрано, веома интересантних обрта. Наиме, пошто је по одредбама Устава председник морао да ветирани предлог закона који је по други пут у парламенту добио неопходну већину прогласи законом, председник Тадић је то учинио, али се потом, 22. марта исте године обратио Уставном суду иницијативом за оцену уставности Закона о раду. Није јасно зашто је овај поступак покренут у форми иницијативе, јер је председник био овлашћен да поднесе предлог за оцену уставности, који аутоматски покреће поступак за оцену уставности, за разлику од иницијативе, која не обавезује Уставни суд и коју може поднети свако.⁷⁷⁵ Судићи по даљем поступању Уставног суда, који је овај предмет у даљем поступку водио као „предлог за оцену уставности Закона о раду“, овде је највероватније посреди просто била грешка и ми ћемо га надаље означавати као „предлог“, јер га је тако и Уставни суд (исправно) квалификовао.⁷⁷⁶

Овај предлог већ замршеној ситуацији око Закона о раду додаје нове, можемо слободно рећи проблематичне и збуњујуће аспекте. У тексту се тако после образложења разлога за непотписивање достављеног акта, који одговарају разлозима наведеним у образложењу самог суспензивног вета, наводи да председник *није уложио суспензивни вето*, те да је председник парламента „кршећи одредбу по којој само председник Републике може да захтева поновно гласање (...) предложио да се поново гласа о измењеном тексту и Народна

⁷⁷² Више о овоме види у поглављу 4.1.

⁷⁷³ Одговор Народне скупштине на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године.

⁷⁷⁴ Закон о раду, Службени гласник РС 24/2005.

⁷⁷⁵ Владан Петров (2005), 86.

⁷⁷⁶ Закључак о окончању поступка за оцену уставности Закона о раду (IV-190/2005) смо због његовог значаја за потпуно разумевање поступка по овом суспензивном вету председника Тадића, а посебно због, по нашем мишљењу, великог значаја издвојеног мишљења судије Босе Ненадић, у целини приложили овој дисертацији као прилог 1а3.

скупштина је већином гласова такав текст, који не може бити закон, (без расправе) усвојила⁷⁷⁷. Даље се наводи да је „оваквим поступањем председника Народне скупштине и саме Народне скупштине председник Републике Србије лишен свог уставног овлашћења да одлучи да ли ће потписати указ о проглашењу закона или закон вратити на поновно гласање“⁷⁷⁸.

У литератури се истиче да је овде „председник Републике сматрао да није употребио вето, јер то није могао учинити, с обзиром на то да му је поднет акт, који по његовим сазнањима није закон“, док је „председник Народне скупштине одбијање председника Републике да потпише Закон о раду схватио као вето, тако да је дошло до новог гласања“⁷⁷⁹. У поступку пред Уставним судом је председник парламента у одговору пак навео да је „дописом од 24. фебруара 2005. године председник Републике обавестио председника Народне скупштине да 'одбија да потпише указ о проглашењу Закона о раду' и захтевао 'да се поступи у складу са Уставом Републике Србије, законом и Пословником Народне скупштине Републике Србије, којима је прописано поступање у ситуацији непотписивања указа о проглашењу и враћању закона Народној скупштини“⁷⁸⁰, те да је „поступајући по захтеву председника Републике, председник Народне скупштине ставио на поновно гласање Закон о раду и у свему поступио у складу са уставним овлашћењима“⁷⁸⁰.

Овде се постављају три суштинска питања: да ли је председник уложио вето, ако није зашто је други пут изгласан предлог закона прогласио и шта представља „закон“ у светлу навода председника Тадића?

По нашем мишљењу, председник јесте уложио вето на изгласани предлог закона о раду и то дописом председнику од 24.2.2005. (не оним од дан раније) и председник Народне скупштине јесте поступио исправно покренувши поступак за поновно изгласавање предлога закона. Ако се анализира формулација из писма од 24. фебруара („Молим Вас да поступите у складу са Уставом Републике Србије, законом и Пословником Народне скупштине Републике Србије којим је прописано поступање у ситуацији непотписивања указа о проглашењу и враћања закона Народној скупштини“⁷⁸¹) поставља се питање какав је то предвиђени поступак на који је председник могао да мисли? Уколико није желео да изјави вето, како је тврдио нешто доцније у предлогу Уставном суду, онда је он овим писмом практично сам указао председнику парламента на „ћутање председника“, те би процедура на коју се позива значила да, у складу са Пословником, посланике треба обавестити о непотписивању предлога закона и неулагању вета, што консеквентно, у складу са тада важећим Уставом од 1990. године, води покретању поступка за опозив председника Републике.⁷⁸² Другим речима, ако није желео да уложи вето, онда је председник Тадић овим писмом желео да покрене поступак сопственог разрешења (тада – „опозива“), што свакако није вероватно. Једина друга могућност јесте да је дописом од 24. фебруара уложен суспензивни вето, чему одговарају и чињенице које су у њему наведене (суштинско указивање на формалне недостатке) и сам тон писма (наводи недостатке предлога па каже; „обавештавам Вас да указ о проглашењу нећу потписати“⁷⁸³). По тадашњем уставноправном оквиру некаква трећа могућност није постојала.

Овome у прилог сведочи и чињеница да је председник Тадић по поновном изгласавању донео указ о проглашењу закона. Тврдња из предлога Уставном суду да му је ускраћено право вета у овом поновном поступку заправо само потврђује (индиректно) да је

⁷⁷⁷ Прилог 1а3: Закључак Уставног суда у предмету IV-190/2005.

⁷⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁷⁹ Владан Петров (2005), 86-87.

⁷⁸⁰ Прилог 1а3: Закључак Уставног суда у предмету IV-190/2005.

⁷⁸¹ Прилог 1а2 „Суспензивни вето од 24.2.2005“.

⁷⁸² Види поглавље 7.2.

⁷⁸³ Прилог 1а2 „Суспензивни вето од 24.2.2005“.

већ први пут вето био уложен. Хипотетички, председник је поново достављени закон могао третирати као сасвим нови закон, те уложити суспензивни вето из разлога формалне неуставности, јер он није изгласан по процедури за доношење закона, већ по процедури по уложеном суспензивном вету. Такав поступак би отворио врата једној конфузији коју би по ондашњем уставном оквиру било јако тешко разрешити. Председник Тадић је по нашем мишљењу зато поступио исправно када је овај предлог закона коначно прогласио и одлучио да своје сумње у уставност изнесе пред Уставни суд. Тврдња у предлогу за оцену уставности овом суду, да допис од 24.2.2005. који је упутио председнику парламента није био суспензивни вето, нам зато ипак остаје неразумљива.

Нешто другачије ову ситуацију анализира Петров и сматра да је друго гласање од 8. марта не „поновљено“, већ „ново“ гласање, јер је по њему „апсурдно тврдити да се поново гласа о измењеном тексту“, тј. у случају да је тврдња председника тачна (а била је тачна, како ће поступак пред Уставним судом показати – прим. М.Ђ.) да је онда гласање од 8. марта „прво, тј. ново гласање о измењеном тексту“.⁷⁸⁴ Он поставља питање, ако је у питању поновљено гласање, а текст је потом измењен „када се то онда први пут гласало о том тексту?“⁷⁸⁵.

Ми смо мишљења да неистоветност текста не представља препреку у овом смислу. Наиме, она јесте део формалне неуставности, на коју је председник јасно указао. Уколико се посланици оглуше о ово упозорење, те поново изгласају закон иако су свесни да тиме крше правила законодавне процедуре, такав „дефектан“ акт ће ступити на снагу, а онда је на Уставном суду да ту ствар исправи.⁷⁸⁶ Не може се ни у ком случају то гласање третирати као „ново“, јер поновљени поступак пре свега карактерише одсуство расправе. Оно је управо то, само гласање, те не може изнедрити некакав „нови“ акт, већ само потврдити ветирани предлог закона и тиме створити дефектан и неуставан правни акт. Ова чињеница указује на слабост решења по коме Уставни суд не игра у овој ситуацији некакову улогу, већ се чека да такав акт прво ступи на снагу, да би тек онда могао да реагује (по туђој или сопственој иницијативи, односно предлогу). Одговор на питање које је Петров поставио, по нашем мишљењу је: никада. У поновљеном гласању се гласало о тексту о коме никада није први пут гласано и управо та чињеница представља формалну неуставност због које је такав Закон неуставан га је требало (што пре) елиминисати из правног поретка. Управо да се овакве ситуације не би препуштале случају сматрамо да је боље решење по коме уставни Уставни суд треба да има обавезу да о оваквим случајевима, по исказаној сумњи председника у уставност предлога закона, одмах делује, а не да чека ступање дефектног акта на снагу.

Даље, председник Тадић је Уставном суду у предлогу за оцену уставности навео да акт који му је достављен није могао да потпише, јер то „*није закон* (подвукао М.Ђ.) јер га није већином гласова усвојила Народна скупштина“⁷⁸⁷. Већ смо пуно пута навели да ни изгласани акт, ни акт достављен на проглашење, по нашем мишљењу, уставноправно посматрано нису закони, иако их Устав тако назива, већ изгласани предлози закона. Ако је председник овде, служећи се уставном терминологијом хтео да каже да акт који му је достављен није уопште изгласани предлог закона, са таквим тумачењем се не бисмо могли сложити, јер оно обесмишљава читав концепт формалне неуставности. У питању је био, понављамо, формално неуставан предлог закона, на који је председник исправно уложио суспензивни вето, док је образложење предлога Уставном суду пак такво, да је једну

⁷⁸⁴ Владан Петров (2005), 87.

⁷⁸⁵ *Ibid.*

⁷⁸⁶ Хипотетички и ради илустрације, мишљења смо да би, по тадашњем правном оквиру, тако посланици могли да поново изгласају и празан лист хартије, или некакав сасвим други текст и да би то са становишта поступка било ваљано. Уколико их у томе не спречи лични интегритет и сасвесност, ту би био Уставни суд да такав акт (тек) по проглашењу отклони из правног система.

⁷⁸⁷ Прилог 1а3: Закључак Уставног суда у предмету IV-190/2005.

компликовану ситуацију, у којој је у бити председник у праву, још више закомпликовало, по нама, неисправним тумачењима.

Даља судбина овог случаја чини се заиста невероватном, јер је председник парламента признао „да је након усвајања у усвојеном тексту било неопходно обавити правно-техничку редакцију“⁷⁸⁸, потврдивши тако наводе председника Тадића, после чега се спорење свело на карактер тих „редакција“, јер је председник парламента њих карактерисао као техничке, које ништа суштински не мењају.⁷⁸⁹ Мишљења смо да је апсолутно свака измена текста по изгласавању у парламенту, без изузетка, недопустива.⁷⁹⁰ Како се верзија закона коју је потписао председник објављује у Службеном гласнику и чува у архиву Скупштине као изворник, она мора стопостотно одговарати народној вољи израженој преко народних посланика и у складу са процедуром предвиђеном уставом. У том светлу сматрамо да је после оваквог „признања“ ван сумње да је повређен поступак и да је Закон о раду формално неуставан акт.

Поступак пред Уставним судом је међутим отишао у другом правцу. Крајем 2010. године, дакле после готово шест година од обраћања председника предлогом за оцену уставности, Уставни суд је сада позвао председника да се изјасни да ли он „остаје при поднетом предлогу“ са образложењем да се у међувремену променио устав и пословник, да је сам Закон о раду претрпео више измена, те да је он „већ шест година део правног поретка Републике Србије“.⁷⁹¹ Дописом од 31.3.2010. године председник је известио Уставни суд да повлачи свој предлог, па је Уставни суд тако званично „обавио“ свој посао доневши 3.3.2011. године Закључак о окончању поступка за оцену уставности Закона о раду. Тако је Закон о раду, стриктно формално гледано, био и остао уставно перфектан закон, упркос отвореном признању председника Народне скупштине да је текст по усвајању накнадно мењан. У поменутом Закључку, који је потписао тадашњи председник Уставног суда Драгиша Слијепчевић, своје мишљење је издвојила судија Боса Ненадић, и у њему потанко навела и образложила све разлоге због којих је оваква одлука Суда неприхватљива, као и све процесне радње које су предузете и чињенице које су биле утврђене у овом случају. Сматрали смо да је ово мишљење важно ради потпунијег разумевања овог вероватно најконтроверзнијег случаја у историји примене суспензивног вета у Србији, па смо га заједно са поменутиим Закључком зато приложили на крају ове десертације као прилог 1а3.

(14) Следећи предлог закона на који је председник Тадић уложио суспензивни вето био је *Закон о Влади*. И овај вето председника је био предмет извесних контроверзи.⁷⁹² Владан Петров тако истиче и да су по улагању суспензивног вета на предлог Закона о Влади и његовом поновном изгласавању у парламенту могла да се чују мишљења како председник не мора ни други пут прогласити закон, већ може тражити од Уставног суда да се о њему изјасни, те ако овај прогласи закон уставним, то представља разлог за покретање механизма опозива председника.⁷⁹³ У свом раду Петров оцењује оваква становишта као апсолутно неприхватљиво дописивање Устава, са чиме бисмо се у потпуности сложили.

⁷⁸⁸ *Ibid.*

⁷⁸⁹ Председник Тадић у писму од 23.2.2005. пак наводи да је у једном члану додата негација, тј. да је у достављеном тексту предвиђено плаћање одређених пореза и доприноса, док то није био случај у изгласаном тексту. Оваква измена по нашем мишљењу дефинитивно се не би могла квалификовати само као некаква техничка редакција. Види прилог 1а1.

⁷⁹⁰ Померање само једног зареза може променити смисао неке одредбе, а јасно је да постоји и процедура за исправку и измену закона, те се било какав проблем ове врсте може на тај начин транспарентно отклонити.

⁷⁹¹ Прилог 1а3: Закључак Уставног суда у предмету IY-190/2005. Овај закључак је у целости доступан на: www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/12017/?NOLAYOUT=1 ; (приступљено 11.8.2019).

⁷⁹² Ратко Марковић наводи да се и поводом овог закона водио спор пред Уставним судом, али ми у бази података Суда тај предмет нисмо успели да пронађемо. Види: Ратко Марковић (2004), 338.

⁷⁹³ Владан Петров (2005), 84.

Предлог Закона о Влади је Народна скупштина првобитно изгласала 23.5.2005. године⁷⁹⁴, после чега је председник Тадић на њега уложио суспензивни вето јер је сматрао да поједини чланови Закона о Влади улазе у овлашћења градова, општина, покрајине и јавних предузећа, као и да смањују јавност рада Владе Србије. Тадашњи генерални секретар председника Републике, Александра Дрецун објашњавала је да се „у закону који је достављен узурпира надлежност Уставног суда у једном делу, са друге стране са огромним дискреционим овлашћењем задире у права носилаца локалне власти и органа територијалне аутономије“ јер „Влада на тај начин има овлашћење да без икаквих објективних критеријума, које би морала да образложи, на 15 дана обустави било који општи или појединачни акт локалне самоуправе, покрајине или јавног предузећа“.⁷⁹⁵ Иако ови разлози у себи садрже и једну значајну дозу политичке оцене целисходности решења предвиђеног предлогом закона, превагу односе разлози сумње у уставност предлога о коме је реч, па се овај суспензивни вето може окарактерисати као вето исказан услед сумње у материјалну уставност.

У време улагања овог суспензивног вета у Србији је постојала кохабитација, јер је Демократска странка, чији је Борис Тадић био председник, у том тренутку у парламенту била у опозицији.⁷⁹⁶ Услед те чињенице је председник оптуживан да је вето уложио из разлога „ситног политиканства“, те да у коришћењу овог права „води рачуна само о уским партијским интересима“ али је председник Народне скупштине пак зато изјавио да је Тадић „све урадио на законит начин“ те да га то „не забрињава“⁷⁹⁷.

Критике упућене председнику Тадићу су ишле у правцу тога да превише улаже вето када његова странка нема већину у парламенту, а када се то променило – да не улаже суспензивни вето на предлоге закона, за које би то по мишљењу тадашње опозиције требало учинити. Објективно посматрано, како је Тадић ово своје овлашћење за осам година вршења функције председника употребио укупно четири пута, из данашњег угла се чини да ту свакако не може бити речи о некаквој злоупотреби са циљем опструкције рада парламента. Што се евентуалног некоришћења тиче, у ситуацијама када је вето можда требало уложити, не треба пре свега заборавити да је у Србији институт суспензивног вета право председника Републике, а не његова обавеза. Ако се у обзир узме и чињеница да је он свакако политички фактор (без обзира на то да ли остаје лидер партије из које долази), онда су одређена колебања услед политичких околности, посебно када је у питању суспензивни вето из разлога сумње у целисходност, разумљива. Са друге стране, нема свакако ничег спорног ни по питању критике опозиције када је реч о деловању председника, јер се управо на линији живе критике и међусобне комуникације власти и опозиције, као и органа власти одиграва демократски живот.

Што се тиче судбине овог законског предлога, он је у поновљеној процедури 22.6.2005. године⁷⁹⁸ у парламенту поново добио неопходну већину, те је постао закон⁷⁹⁹ (суспензивни вето председника је у овом случају био неуспешан). У литератури се истиче да

⁷⁹⁴ Одговор Народне скупштине на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године.

⁷⁹⁵ Тадић одбио још један закон, Б92;

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=05&dd=31&nav_category=11&nav_id=169533 ; (приступљено 9.8.2010.)

⁷⁹⁶ Мањинску владу премијера Војислава Коштунице сачињавале су Демократска странка Србије, Г17+, Српски покрет обнове и Нова Србија, а прикључила им се и Социјалдемократска партија. Скупштинску већину мањинској влади обезбеђивала је Социјалистичка партија Србије.

⁷⁹⁷ Тадић одбио још један закон, Б92; *ibid.* и

Вето пао три пута, Новости;

<http://www.novosti.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.393.html:294841-quotVetoquot-pao-tri-puta> ; (приступљено 9.8.2019.)

⁷⁹⁸ Одговор Народне скупштине на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године.

⁷⁹⁹ Закон о Влади, Службени гласник РС 55/05.

су „проширена овлашћења председника Владе (...) касније ушла и у Устав из 2006. године“.⁸⁰⁰ Овакав развој догађаја представља можда једну индицију да је председник Тадић и у овом случају можда ипак био у праву.

(15) На предлог *Закона о изменама и допунама Закона о радиодифузији*, који је првобитно у Народној скупштини био изгласан 19.7.2006.⁸⁰¹, председник Тадић је суспензивни вето уложио 27.7.2006. године.⁸⁰² Неретко се овај вето у литератури омашком сврстава међу оне донете по тренутно важећем Уставу, док је он заправо, као и сви претходно наведени, такође уложен по Уставу из 1990. године (Устав из 2006. проглашен је тек нешто касније – 8.11.2006). Овај предлог закона је председник Тадић вратио на поновно одлучивање сматрајући да се његовим одредбама „озбиљно доводи у питање независност и самосталност регулаторног тела, Републичке радиодифузне агенције, у односу на извршну власт“, доводе у неравноправан положај учесници у поступку доделе фреквенција, те да су Радиодифузној агенцији једним чланом дата превелика дискрециона овлашћења.⁸⁰³ Закључујући своје наводе, председник истиче да је имао у виду и мишљење надлежног министра, ОЕБС-а и струковних удружења.

Овај вето је интересантан, јер је у питању, по нашем мишљењу пример чистог политичког вета, односно суспензивног вета уложеног из разлога сумње у целисходност предлога закона. Иако се помиње угрожена независност у односу на извршну власт, те неравноправан положај учесника у једном јавном поступку, а што све може да асоцира на евентуалну материјалну неуставност, такво тумачење би по нашем мишљењу било прееластично. Суштински је овде председник указао на оно што он види као могуће нежељене последице или скретање са пута тежње ка слободним медијима (које он у тексту вета и наводи као „најважнију тековину сваког демократског друштва“⁸⁰⁴). Као политички фактор, по тадашњем (и садашњем) Уставу овлашћен да уложи политички суспензивни вето, председник Тадић је то и учинио, али је парламент у поновљеној процедури 29. септембра 2006. године поново неопходном већином изгласао овај закон, после чега га је председник прогласио указом.⁸⁰⁵ Тако се може рећи да је и у овом случају суспензивни вето председника Тадића такође био неуспешан. Чињеница је пак да је тадашњи Устав захтевао исту већину приликом поновног гласања, а странка председника Тадића је у том тренутку у парламенту била у опозицији. Када је, као што је овде био случај, реч о суспензивном вету исказаном из разлога сумње у целисходност, у овим околностима је веома мала вероватноћа да такав вето „прође“. По нашем мишљењу, како смо истакли, то јесте један од аргумената да поновна већина мора бити већа од првобитне (уколико је реч о овлашћењу председника високог легитимитета), јер је на овај начин, посебно уколико је реч о политичком вету, ово овлашћење практично обесмишљено.

(16) Једини суспензивни вето који је председник Тадић изјавио по Уставу из 2006. године и уједно једини који је коначно зауставио доношење закона на чији предлог је уложен, тичао се *Закона о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност*. Народна скупштина је овај предлог закона усвојила 29. децембра 2010, а председник је суспензивни вето уложио два дана касније, 31.12.2010. године⁸⁰⁶. Разлог улагања вета била је сумња у материјалну уставност, тачније – неусклађеност предлога Закона о изменама и допунама Закона на додату вредност са Законом о буџету Србије за 2011. годину. У образложењу тако стоји да се овим предлогом предвиђа опорезивање услуге смештаја у

⁸⁰⁰ Драгана Тошић, 26.

⁸⁰¹ Одговор Народне скупштине на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године.

⁸⁰² Скенирани отисак овог суспензивног вета налази се у прилогу ове дисертације, под ознаком 16.

⁸⁰³ Прилог 16 „Суспензивни вето од 27.7.2006“.

⁸⁰⁴ *Ibid.*

⁸⁰⁵ Закон о изменама и допунама Закона о радиодифузији, Службени гласник 85/06.

⁸⁰⁶ Скенирани отисак овог суспензивног вета налази се у прилогу дисертације, под ознаком 1в.

хотелима, мотелима, одмаралиштима, домовима и камповима по општој стопи ПДВ од 18%, док Закон о буџету за ове услуге предвиђа пореску стопу од 8%.⁸⁰⁷ У поновљеној процедури 28. фебруара Народна скупштина је „прихватила предлог председника Републике да понови одлучивање о Закону“, а у поновљеној процедури овај ветирани предлог закона није добио потребну већину.⁸⁰⁸

Сваки вето председника Тадића на први поглед делује веома слично – без некакве посебне форме они су сви били пре једно писмено у коме се саопштава намера улагања суспензивног вета председнику парламента, него некакав формалан правни акт (што је све апсолутно у складу са оба устава Србије). У садржинском смислу постоји пак ситна, али важна разлика. Уколико се тако упореди вето председника Тадића о коме је овде реч, са претходним његовим ветом (из 2006 – прилог 16) који је уложио у складу са Уставом из 1990. године, може се приметити да он сада каже да „враћа“ Народној скупштини предлог на поновно одлучивање, док је раније од ње то „захтевао“. Ово је у складу са измењеним режимом суспензивног вета по Уставу из 2006. године, по коме парламент може, али и не мора да поново одлучи о ветираним предлогу закона. Интересантно је тако да се поводом овог суспензивног вета у Одговору Народне скупштине Републике Србије на Захтев за приступ информацијама од јавног значаја (од 2.8.2019), а који се тиче праксе суспензивног вета у Србији, каже да је „...Народна скупштина прихватила предлог (подвукао М.Ђ.) председника Републике да понови одлучивање...“⁸⁰⁹. Остављање могућности да парламент не стави ветирани предлог закона на гласање („одлучи да не гласа“) суспензивни вето председника Републике по важећем Уставу заиста добија карактер специфичног предлога, што опет суштински не мења (скоро) ништа, осим што, како смо истакли, компликује поступак.⁸¹⁰

(17) Последњи суспензивни вето који је један српски председник уложио на неки предлог закона, до момента писања ове дисертације, био је онај кога је на предлог Закона о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије уложио тадашњи председник Томислав Николић.⁸¹¹ Овај предлог закона био је усвојен у Народној скупштини 31.7.2015. године, а председник је свој вето уложио 5.8. исте године.

Овај председнички вето се разликује од оних које је улагао председник Тадић. Акт има заглавље у коме се председник позива на чланове Устава и Закона о председнику, који му дају право суспензивног вета, затим назив акта („одлука“), текст одлуке и потом образложење. Овакав вето делује доста формалније, што пак, подвлачимо још једном, није и услов за његову правну ваљаност. Он као и претходно наведени вето председника Тадића користи израз „враћам Народној скупштини“, у складу са Уставом из 2006. године.

Разлог улагања суспензивног вета на овај предлог закона била је сумња у његову материјалну уставност. Наиме предлог Закона о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије предвиђао је могућност за закупце непокретности у државној својини, који су уговор о закупу закључили пре 1.1.2015. године, да под посебним условима купе предметне непокретности.⁸¹² План Владе је био да држава на овај начин прибави око 40 милиона евра.⁸¹³ Проблем је био у томе што је, како се наводи у тексту вета, „у јавности пре више од годину дана било познато да је (овај закон – прим. М.Ђ.)

⁸⁰⁷ Прилог 1в „Суспензивни вето од 31.12.2010.“

⁸⁰⁸ Одговор Народне скупштине на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године.

⁸⁰⁹ *Ibid.*

⁸¹⁰ Види поглавље 4.2.

⁸¹¹ Скенирани отисак овог суспензивног вета налази се у прилогу ове дисертације, под ознаком 1г1.

⁸¹² Драгана Тошић, 27.

⁸¹³ Николићев вето на закон, посланици на поправном, РТС ;

<http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/1999784/nikolicev-veto-na-zakon-poslanici-na-popravnom-.html> ; (приступљено 12.8.2019.)

у припреми и да треба узимати у закуп одређену државну имовину, ону која је сада предмет продаје⁸¹⁴, те да би проглашењем оваквог закона био повређен Устав Републике Србије који предвиђа да „сви имају једнак положај на тржишту“⁸¹⁵.

По изјављивању вета у јавности су се могле чути реакције подршке, па је тако, примера ради, координатор Мреже за реституцију Миле Антић (удружења које је природно веома заинтересовано за регулативу ове материје) оценио да је добро што је председник уложио вето, јер би се у супротном морала чекати одлука Уставног суда о проглашењу овог акта незаконитим.⁸¹⁶ Инсистирало се на томе да изјављивање овог вета не значи некакав сукоб на релацији предлагача (Владе) и председника Републике, већ да оно просто представља корак у тежњи за очување уставности. По изјављивању вета је и сама Влада одлучила да „одустане од овог закона“⁸¹⁷, што се у литератури оцењивано и као „повреда аутономије Народне скупштине“⁸¹⁸ и „дубоко задирање у овлашћења Народне скупштине и озбиљно нарушавање начела поделе власти“⁸¹⁹. Са оваквим ставом се ми пак не бисмо могли сложити. Народна скупштина наине није због оваквих изјава из Владе одустала од поновног гласања о овом законском предлогу. Напротив, на седници седамнаестог ванредног заседања, 28.9.2015. године, парламент је одлучио да се поново изјасни о овом законском предлогу (што није морао), те у поновном гласању није усвојио предлог закона о коме је овде реч.⁸²⁰ Саопштење Владе није тако променило ништа када је у питању сам поступак по суспензивном вету предвиђен Уставом, већ је представљало једну политичку поруку упућену јавности, али и посланицима у парламенту, да су у светлу образложења председника Републике увидели своју грешку. Ако се то саопштење схвати и као позив посланицима да у поновном гласању гласају против закона који је сама Влада била предложила, ми у томе не видимо ништа спорно. И Владу и парламент чине политичари који (би требало да) између осталог раде у интересу уставности, те док год нема мешања у уставом предвиђене процедуре, сматрамо да је отворен дијалог не само прихватљив, већ и пожељан.⁸²¹

* * *

Досадашња искуства у вези са применом института суспензивног вета у Србији представљају драгоцен извор за анализу предности и мана уставноправног оквира. Нажалост, у контексту два до сада важећа устава пракса је неуједначена (суспензивни вето је 15 пута уложен по Уставу из 1990. године и само два пута по Уставу из 2006.), те је тешко на основу таквог дизбаланса говорити о ефектима одређених решења која су у важећем уставу другачија у односу на претходни (ситуација би била другачија да је узорак по новом Уставу већи). Одређене правилности се пак могу уочити, а досадашња пракса је по свом квалитету довољно разноврсна, да се може рећи како су се у Србији готово све теоријске могућности примене овог института заиста и догодиле.

⁸¹⁴ Прилог 1г1, „Суспензивни вето од 5.8.2015.“

⁸¹⁵ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006., чл. 84 ст. 1.

⁸¹⁶ Николићев вето на закон, посланици на поправном, РТС, *ibid*.

⁸¹⁷ Скупштина није усвојила Закон о продаји непокретности, Н1; <http://rs.n1info.com/Vesti/a96122/Skupstina-nije-usvojila-zakon-o-prodaji-nepokretnosti.html>; (приступљено 12.8.2019.)

⁸¹⁸ Дарко Симовић (20186), 66.

⁸¹⁹ Драгана Тошић, 28.

⁸²⁰ Одговор Народне скупштине на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године. Види и прилог 1г2: *Извод из стенографских белешака Седамнаестог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије (поновно одлучивање парламента по улагању суспензивног вета председника Томислава Николића)- 28.9.2015.*

⁸²¹ Владан Петров тако наводи да како „одсуство макар елементарне комуникације и сарадње између главних уставних чинилаца може бити погубно по функционисање система“ те да ће се сваки (уставно) правни институт у пракси искварити „без онога што Енглези називају *trust* у односима поличких чинилаца, а што ми не баш сасвим адекватно можемо превести са 'поверење'“. – Владан Петров (2005), 87.

Председници су тако највише изјављивали суспензивни вето услед сумње у материјалну уставност законских предлога, али је било и ситуација када је посреди била формална неуставност. Нису се устезали ни да уложе суспензивни вето и услед сумње у целисходност законског предлога, додуше у мањој мери. Неки од аката суспензивног вета су се по форми међусобно разликовали, а сви до којих смо успели да дођемо (или у које смо имали бар посредан али несумњив увид) били су и образложени, иако то по Уставу из 1990. године нису морали бити.

Примену суспензивног вета су неколико пута обележиле контроверзе и извесна колебања, а у том смислу се без сумње истиче суспензивни вето Бориса Тадића од 24.2.2005. године, који слободно можемо окарактерисати и као уставноправно посматрано најсложенији случај из праксе суспензивног вета у Србији (који је из тог разлога добио више простора у односу на остале у овом поглављу). Јавност је на председничко коришћење овог овлашћења гледала некада са одобравањем, а некада са критиком (посебно у време Слободана Милошевића, почетком деведесетих година), док су међусобни односи и комуникација грана власти (пре свега председника и парламента) поводом изјављеног вета, очекивано варирали, највише у зависности од тога да ли је у питању ситуација кохабитације или не. Стручне и друге организације играле су одређену улогу када је реч о појединим употребама овог овлашћења, а посебно место је у неколико случајева заузимао и Уставни суд. Улога овог суда, односно њеног председника, посебно је дошла до изражаја у случају вета Слободана Милошевића на Закон о Јавном предузећу Политика, као и у претходно поменутом суспензивном вету Бориса Тадића на Закон о раду. У последњем случају примене вета десило се да и сам предлагач стане уз разлоге које је председник навео, а било је и случајева да је опозиција позивала председника да уложи вето, а да он то није учинио.⁸²²

Мишљења смо, коначно, да није погрешно закључити да се пракса суспензивног вета одигравала претежно у уставноправним границама датог тренутка, а диверзитет појава до којих је у примени долазило даје на значају како самом институту суспензивног вета у нашем праву, тако и његовој научној анализи, коју истовремено умногоме олакшава.

7.5. Анализа и критика позитивноправног решења

Институт суспензивног вета и општи положај председника, за разлику од неких других председничких овлашћења (попут помиловања, давања одликовања итд.), стоје у положају изразите међузависности. Снага вета ће тако (једним делом) детерминисати општу потентност председничке функције у једном систему, док ће тај општи положај знатно утицати на примену суспензивног вета. Преглед досадашње праксе у Србији показује периоде учесталије примене суспензивног вета, и још важније – упадљиво (готово апсолутно) одуство његовог коришћења у ситуацијама концентрације ефективне власти у

⁸²² Председника Милана Милутиновића су тако људи из његове странке у време кохабитације (после 5. октобра 2000.) више пута наговарали да на одређене предлоге закона уложи суспензивни вето, Војислав Шешељ је 2016. године јавно позвао председника Николића да на Закон о изменама и допунама Кривичног законика, зато што овај „предвиђа увођење новог кривичног дела негирања геноцида и злочина против човечности, у случају да је правоснажном судском пресудом неко осуђен за та кривична дела, било да је реч о домаћем суду или о Међународном кривичном суду“ итд. Види: Интервју председника Милана Милутиновића недељнику „Време“: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=298431> (приступљено 12.8.2019.) и Изјава Војислава Шешеља (РТС, 24.9.2016): <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2538061/seselj-nikolic-treba-da-stavi-veto-na-izmene-krivichnog-zakonika.html> ; (приступљено 12.8.2019.)

рукама председника, о чему је било речи. У таквим околностима овај институт губи сваки смисао, јер његова контролна функција може служити сврси само уколико се политика одиграва претежно унутар институција, које се међусобно на овај начин контролишу у циљу изналагања најбољег решења за и у име суверена, као и очувања уставности.⁸²³ Од 1990. године до данас било је пак неколико јасно видљивих периода када је долазило до поклапања свих оних услова који чине да се политика и центри одлучивања сасвим измисте изван институција, кроз које се потом само „провлаче“. „Политичка пракса сведочи да функционисање српског парламентаризма претежно зависи од ванинституционалних фактора, због чега се може закључити да су уставна решења неделотворна или бар од секундарног значаја за реалне политичке процесе.“⁸²⁴ Истакли смо већ у поглављу 7.1. да је таква концентрација власти ванинституционалним методама, по нашем мишљењу, парадоксално сасвим легална и да чини део „духа“ нашег Устава, па бисмо сада покушали да такав став мало дубље образложимо (краћи осврт на општу улогу председника и узроке њене тзв. „деформације“ је од ширег, али и конкретног значаја за институт суспензивног вета, јер је реч о његовом носиоцу).

Српски систем власти се дакле различито оцењује, најчешће као хибридан или полупредседнички, а у литератури је изражен и став како је у ствари у питању недовршена или недоследна варијанта француског система власти, тј. да је он настао „изопаченим опонашањем за потребе личне владавине председника Слободана Милошевића“⁸²⁵. Један од твораца Устава Србије из 1990. године, Ратко Марковић објашњава разлоге за изглед првог српског устава од поновног увођења вишепартијске, либералне демократије. Систем власти по њему „није изграђен по обрисима ни парламентарног ни полупредседничког система него према непоновљивим, а већ прошлим историјским приликама у Србији почетком деведесетих година XX века. Тада смо ми из самоуправног социјализма формално и институционално ушли у режим парламентарне демократије са тек формираним економским и политичким институтима који је прате. После пола века њиховог непостојања у Србији су се поново формирале политичке странке. Чиста парламентарна влада у којој је влада на клацкалицы – стоји горе када има парламентарну већину, пада доле када без ње остане – значила би велику опасност за стабилност тек уведених институција и новог политичког система. Свест грађана, готово пола века навикавана на један исти центар власти, хтела је и да у новом поретку зна где је седиште власти. *Због тога се прибегло једном уставном лукавству* (подвукао М.Ђ.). Предвиђен је председник Републике скоро непроменљив током свог уставног мандата са малим овлашћењима власти. Тежиште је било на његовом непосредном избору, јер *такав избор инокосног органа ствара илузију о томе да је код њега и највећа власт* (подвукао М.Ђ.). Нема уставне институције која се у пракси не може злоупотребити и тиме изневерити њена сврха, па је тако било и са институцијом председника Републике.“⁸²⁶ Владан Петров, цитирајући ове Марковићеве речи, закључује да „разлози уставног дефинисања и уобличавања једне ублажене варијанте мешовитог система нису били преовлађујуће доктринарни, већ чисто друштвено – историјски“.⁸²⁷

То „уставно лукавство“ које проф. Марковић описује, није заправо ништа друго него стварање уставног оквира на такав начин, да се он комбинацијом наглашене „видљивости“ (високог легитимитета) председника и могућности задржавања његове лидерске позиције у

⁸²³ Ово не тражи нужно да постоји некакво фундаментално неслагање између највиших политичких институција око политичког курса, већ захтева само елементарни интегритет и фактичку независност у деловању, чак и онда када се политички размишља исто или слично.

⁸²⁴ Дарко Симовић, „Како до неутралне модераторне власти председника Републике Србије?“, *Председник и Устав*, Београд 2018, 30.

⁸²⁵ Павле Николић (1991), 287 – 295.

⁸²⁶ Ратко Марковић, *Ка будућем Уставу Србије, Српска политичка мисао*, посебно издање (2017), 267.

⁸²⁷ Владан Петров, „О неким општим местима и поимању система власти уопште и у Републици Србији, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018, 18.

странци (о чему ће ниже бити више речи) *de jure* и *de facto* може злоупотребљавати, или можда боље речено, да се кроз политичке процесе може вршити његова тзв. „дисторзија“, уместо да управо сам поредак те политичке процесе „уостављује“. Одсуство темељног докринарног приступа и руковођење „друштвено-историјским“ (може се слободно додати и дневно-политичким) разлозима наставиће се у једној приличној мери у нашем уставноправном животу све до данас. Можда су такви поступци, посматрано кроз политичко-историјску визуру били (једно кратко време) и оправдани, али је јасно да је то на терену уставног права услед вишедеценијске примене довело до ситуације да Србија данас практично *нема јасно дефинисан уставни идентитет*.

Аргумент Ратка Марковића да је 1990. године ситуација била таква да је „свест грађана, готово пола века навикавана на један исти центар власти“ и да је „хтела да у новом поретку зна где је седиште власти“ има, по нашем мишљењу извесну тежину и могао се чути у многим државама бившег источног блока.⁸²⁸ То међутим не значи да је требало прибегавати „стварањима илузије“ и „уставним лукавствима“, јер *та два појма начелно, у складу са концептом елегантне конституције који заговарамо, не смеју уопште постојати у уставном речнику*. У демократској држави је устав акт суверена, његова највиша правна воља, скуп правила којима народ сам себе путем својих представника обавезује. Уколико уставотворац и у најбољој намери ствара илузије и служи се лукавствима он обмањује суверена и суштински злоупотребљава легитимитет који му је за тај посао дат. Ако је већ постојало уверење да је политичка атмосфера таква, да софистицирани политички механизми у реалности не би заживели, могло се онда тежити некаквом прелазном, али транспарентном решењу, које би послужило до елементарне консолидације политичког амбијента.⁸²⁹

Уколико је пак Устав из 1990. године требало да послужи као то „прелазно решење“, мишљења смо да је он на снази остао много дуже него што је требало (а његова „заоставштина“ је присутна и дан данас, у важећем уставном оквиру). Чињеница да је он писан на начин да може да служи и Републици-чланици Федерације и у извесној мери независној држави указује пак на то да је он прављен да траје. Са друге стране, заиста не треба занемарити ни то да је Србија у временском оквиру од 16 година (1990-2006) више пута остајала фактички „држава по остатку“, кад год би се од ње отцепила нека бивша југословенска република. По осамостаљењу, било то од СФРЈ или СРЈ (тј. СЦГ), бивше југословенске републике су имале прилику да „почну изнова“, тј. да граде свој политички и уставноправни поредак од нуле, што су оне са различитим успехом и чиниле. Србија је пак, прво као највећа социјалистичка република у СФРЈ, па потом као далеко већа република-чланица федерације СРЈ, а потом као фактички, ефективни носилац Државне заједнице Србија и Цора Гора, остајала по распаду свих тих творевина на њиховим остацима, уз покушаје да се недостаци настали распадом некако надоместе, народски речено „да се попуне рупе“. Не треба наравно губити из вида ни ратове у којима је Србија тих деведесетих година директно или индиректно учествовала, санкције, економску кризу и све друге недаће тог времена. Међутим, после 2000. године, мишљења смо, постојали су елементарни и довољни услови да се доношењем новог устава учини отклон од претходних решења и да се коначно створи један јасан и транспарентан уставни оквир који би, између осталог, и функцију председника нормирао на недвомислен, постојан и предвидив начин.

То се пак није догодило чак ни шест година касније, 2006, када је Србија била практично принуђена да донесе нови Устав, јер је постала независна држава, иступањем Црне Горе из Државне заједнице Србија и Црна Гора. Иако садржи елементе на основу којих је и у новонасталој ситуацији могао послужити, Устав из 1990. године је ипак био непотпун у

⁸²⁸ Слично је нпр. говорио руски председник Борис Јељцин, види поглавље 6.4.

⁸²⁹ Што је као механизам коришћено у неким земљама бишег источног блока. У Мађарској су нпр. учињене фундаменталне ревизије социјалистичког Устава, које су послужиле до коначног доношења новог Устава, у Пољској је постојао прелазни тзв. „Мали Устав“ итд. Види поглавље 6.

овом смислу, а и политичка клима је била таква да се са тим Уставом желело „раскрстити“. Чак и да је све оно што је том моменту претходило било такво да оправдава решења Устава из 1990, као и чињеницу да се од њих раније из фактичких разлога није одустало (што притом није неспорно), бар те 2006. године је постојала прилика да се по овом питању „начини рез“. Међутим, све се свело (у домену нашег интересовања овде) на то да су формална овлашћења председника нешто умањена (иако она никада нису била суштински проблем), суспензивни вето нешто ојачан (што је, мишљења смо, било исправно), а кључно „лукавство“ из 1990. године – у *потпуности задржано*, што доводи до наставка свих оних „дисторзија“ (које заправо то нису, јер их сам Устав допушта), као и раније. Тај кључни елемент („критична маса“) за омогућавање концентрације власти (председник који је уједно лидер партије са широким упориштем у парламенту) и последично измештање доношења политичких одлука изван институција (које остају по правилу само фасада) присутан је у Уставу из 2006. године на исти начин као и 1990, те се иста пракса сасвим легално, периодично наставила до дан данас.

Ратко Марковић 2009. године пише да је „једна од највећих слабости Србије и вероватно лошег гласа на који је изашла у традиционалним демократијама што ни после двадесет година од увођења демократских политичких институција (Устав од 1990) не схвата природу ни суштину механизма парламентарне демократије, за коју се у оба своја последња устава определила“, те да се „председник поима као главни орган власти“.⁸³⁰ Разлог за ово он наводи пар година касније (2012) када каже: „У земљама ниске демократске свести и некултивисане политике равнотежа власти, а с њом и демократија, остају без одбрамбених механизма кад се покlope политичко (страначко) порекло председника републике и председника владе. Тада тај систем лако склизне у личну власт председника републике, поготово кад је он још и вођа политичке странке, јер се тада неутралишу уставни механизми за уравнотежавање власти.“⁸³¹

Мишљења смо да је превише идеалистички очекивати да политичке елите, које тек што су изашле из ауторитарног режима саме „схвате природу и суштину механизма парламентарне демократије“, у смислу да саме себе ограничавају ради некаквих уставних идеала, који нису у уставном акту децидно и наведени. Дарко Симовић истиче да „ауторитарно политичко наслеђе одликује тријумф политичког волунтаризма над правом“⁸³², чему бисмо ми додали – посебно оним неписаним. На ово је још 1991. године указивао Павле Николић када је писао да се угледањем у много чему на институцију Председника Републике у Француској по Уставу ове земље од 1958. приликом писања српског устава из 1990. године пренебрегава чињеница да ова институција у Француској „постоји и функционише у приликама сасвим друкчијим од ових у Србији“.⁸³³ „Француска је земља са дугом демократском традицијом, са уходаним вишестраначким системом и низом других карактеристичних обележја која од јаког председника стварају једну врсту арбитра у политичким односима, а не институцију која спроводи личну власт“.⁸³⁴

Чињеница да се политички лидери понашају тако што користе сваку уставну могућност је природна и не може им се уписивати у кривицу. Све оно о чему Ратко Марковић у последње цитираном одломку говори је сасвим тачно, али то *није кривица ни Србије, ни њених политичких елита, већ самих српских Устава*, који намерно или ненамерно нису направљени тако да узму у обзир низак ниво политичке културе и демократску незрелост, те да у таквим околностима „уостављују власт“. Делује да је намерно рађено чак

⁸³⁰ Ратко Марковић, „Председник Републике – статуа или парадер?“, *Са уставне осматрачнице*, Београд 2017, 269.

⁸³¹ Ратко Марковић (2017а), 289.

⁸³² Дарко Симовић (2018б), 74.

⁸³³ Павле Николић (1991), 290.

⁸³⁴ *Ibid.*

супротно. Владан Петров истиче да ми „немамо уставне обичаје ни у траговима“, да је „уставна пракса, ако се о њој може говорити, фрагилна“⁸³⁵, као и да је „једини уставни обичај највероватније могао да се успостави да је актуелни председник А. Вучић учинио исто што и његов претходник при ступању на председничку функцију (...) Т. Николић је 2012. године поднео оставку на место председника политичке странке, а А. Вучић то није урадио“.⁸³⁶ Тај покушај је скупом политичком ценом Томислав Николић платио, а сасвим је вероватно (и разумљиво) да поучен таквим искуством Александар Вучић није желео исту грешку да понови. Дарко Симовић пише: „Политички крах Томислава Николића био је лоша порука сваком потоњем претенденту на председничку функцију, јер је постало белодано јасно да реалне политичке моћи нема без потпоре владајуће политичке странке. Отуд, уместо унапређења политичке културе и оснаживања начела уставности Србија се 2017. године изнова вратила корак уназад.“⁸³⁷ Покушај успостављања првог уставног обичаја дошао је тако, по нашем мишљењу, и како развој ситуације показује, прерано.

У одсуству политичке и демократске културе управо је уставни акт тај који треба да усмерава даљи развој уставно-политичког система. Свакако да постоји извесна „повратна спрега“, тј. да превеше „прогресиван“ устав неће одговорати народу који за њега још увек није спреман, зато ће најбољи бити онај уставни оквир који препознаје друштвену реалност и потом је, протоком времена, усмерава у правцу јачања демократских вредности. Ако је већ констатовано да је у моменту слома ауторитарног режима свест грађана готово пола века навикавана на један исти центар власти онда је јасно и сасвим природно да ће и политички чиниоци у таквим околностима тежити максималном искоришћавању уставом експлицитно задатих граница. Одсуство демократске традиције и уставних конвенција за политичке актере значи просто да је дозвољено све оно што није експлицитно забрањено. Из тог разлога је нпр. у Хрватској самим текстом Устава предвиђено да „након избора Председник Републике Хрватске подноси оставку на чланство у политичкој странци, о чему обавештава Хрватски сабор“⁸³⁸. Протоком времена и еволуцијом политичке културе један народ може доћи до нивоа да у неком новом уставу такве одредбе нису неопходне. У упоредном праву, као што је указао Павле Николић на примеру Француске, бројни су примери земаља у којима страначка припадност нема осетније последице на баланс грана власт, јер су бројне уставне конвенције и деценије, па и векови њиховог поштовања обезбедили интегритет самог система, независно од тренутних носилаца функција.⁸³⁹

Питање дозвољености задржавања лидерске позиције по ступању на председничку функцију у Србији предмет је жустрих полемика у научној и широј јавности још од доношења устава из 1990. године. Иако је, чини се, већина наших аутора става да у овом смислу постоји инкомпатибилитет⁸⁴⁰ (те да су *ergo* сви наши председници до сада кршили устав задржавајући функцију председника странке), чврстог смо мишљења да то није случај. Наиме Устав из 2006. године у члану који дефинише неспојивост функција каже да: „председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност“.⁸⁴¹ Ова одредба је дословце преузета из Устава од 1990.⁸⁴² Како је сама одредба кратка и не даје никаква појашњења о томе шта све представља „јавна функција или

⁸³⁵ Владан Петров, „Предговор – Устав по мери председника и председник по мери устава?“, *Председник Републике и Устав*, Београд 2018, 8.

⁸³⁶ Владан Петров (2018а), 17.

⁸³⁷ Дарко Симовић (2018а), 39.

⁸³⁸ Устав Хрватске, чл. 96 ст. 2. О другим државама у којима је задржавање лидерске позиције у партији након ступања на функцију председника експлицитно забрањено види: Дејан Милић, „Да ли су инкомпатибилне функције шефа државе и председника политичке странке? Уставноправни положај председника Републике Србије“, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018, 231 – 235. и Ђорђе Марковић, 134.

⁸³⁹ Више о овоме у поглављу 8.

⁸⁴⁰ Таквог мишљења је и бивши председник Србије Милан Милутиновић, прилог 2.

⁸⁴¹ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 115.

⁸⁴² Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, чл. 86 ст. 7.

професионална делатности“, поставља се питање да се под јавном функцијом у овом смислу подразумева функција председника политичке странке? Такође, уколико то јесте случај, да ли је могуће да су четири од пет српских председника тако флагрантно кршили уставе и да по том питању ништа није (могло бити) урађено?

Функција председника странке је по својој природи сложена, јер политичке странке представљају удружења грађана, која имају одређена јавноправна овлашћења. Читав статус политичке странке, па тако и њеног председника, стоји „негде између“ приватног и јавног⁸⁴³, па није лако одредити да ли функција председника странке *a priori* подразумева јавну функцију у смислу Устава. Како је дотична одредба о инкомпатибилитету у ова два српска устава суштински нејасна, аутори користе различита тумачења приликом доношења закључака о томе да инкомпатибилитет у овом смислу постоји. Ратко Марковић сматра да председник не сме бити лидер партије јер по Уставу он „изражава државно јединство Републике Србије“.⁸⁴⁴ Таквом становишту се међутим може супротставити неколико аргумената. Пре свега, реч је о аргументу субјективне, а не објективне, неспорне и лако утврдиве природе. Појам „државног јединства“ се различито може схватати из угла његове угрожености задржавањем лидерске позиције (свако може просто тврдити другачије, чиме се расправа своди на сукоб два субјективна мишљења). Владан Петров на пример каже: „Председник Републике који 'изражава државно јединство' није само 'модераторна' власт; она 'наткриљује' остале политичке власти (...) ниједна по природи политичка власт, која при том добија непосредни легитимитет од политичког суверена, односно грађана, не може бити нити треба да буде неутрална“.⁸⁴⁵ Корелација између лидерства у странци и угрожавања „изражавања државног јединства“ је врло подложна субјективној оцени онога ко ова два појма тумачи и она опстаје (или не) у потпуности у зависности од његове личне перцепције ова два појма.

Такође, објективно и логички посматрано, пре се „немогућност изражавања јединства“ може доводити у везу са страначком припадношћу уопште, а не искључиво функцијом председника странке (зато се у Хрватској председник обавезује на напуштање чланства). Упоредно право у овом смислу пак показује да до проблема у пракси уопште не мора долазити (услед поменутих уставних конвенција и вишег општег нивоа политичке културе).⁸⁴⁶ Зато државе које још нису достигле стадијум у коме се носиоци државних функција „самоограничавају“ такав инкомпатибилитет прописују експлицитно.

Аргументи који оспоравају легалност кумулације функција председника Републике и партије из које долази суштински се тако најчешће служе логичким, системским и телеолошким тумачењима у намери откривања „духа Устава“, после чега следи констатација да између чланства и тако утврђеног духа устава постоји несагласност. Дакле у одсуству једне јасне норме, прибегава се изналажењу друге апстрактне норме (у ширем смислу) да би се са њом констатовао инкомпатибилитет. Овакав приступ није немогућ уколико је реч о посебно уређеним уставима који за почетак омогућавају системска тумачења (што Устав из 2006. године по нашем мишљењу није) и који из себе имају деценије (неки чак и векове) конзистентне примене. Дарко Симовић пише да „уставна култура подразумева доследно поштовање устава и то не само његовог изричитог писаног слова, већ и његовог духа, па и неписаних правила савременог конституционализма“.⁸⁴⁷ У констатованом одсуству, или

⁸⁴³ Дарко Симовић истиче да је историјски гледано неспорно да су политичке странке настале као удружења приватног права, али да је њихова природа у међувремену путем конституционализације промењена. Партије су добиле јавна овлашћења, посебно у домену избора, па је „уставноправно гледано неодрживо становиште да је функција председника политичке странке искључиво приватноправног карактера“. – Дарко Симовић (2018б), 67 – 68.

⁸⁴⁴ Ратко Марковић (2014), 325 – 326.

⁸⁴⁵ Владан Петров (2018б), 10.

⁸⁴⁶ Више у поглављу 8.

⁸⁴⁷ Дарко Симовић (2018б), 74.

можда боље речено незрелости политичке и уставне културе, мишљења смо да је стога поштовање или очекивање поштовања „духа и неписаног устава“ нереално, посебно што је одсуство постојања било каквих несумњивих уставних обичаја такође констатовано. „Дух устава“ у таквим околностима чини просто *само оно што је написано и што је пропуштено, а требало је бити написано*. Једино проток времена, развој и еволуција уставно-политичког амбијента у најширем смислу ово могу да промене.

О духу устава и његовом тумачењу из уставносудског угла Драган Стојановић пише: „Уставни суд проналази, потом штити објективно значење уставних норми, независно од воље његовог творца. Тумачење мора бити оријентисано на утврђивање објективног језичког значења уставних норми, али узимањем у обзир њиховог вредносног циља и места у целовитом уставном систему. Субјективним интерпретационим методама припада значај једино у мери у којој потврђују објективно језичко значење. Покушаји да се значење устава открије једино утврђивањем његовог 'духа', па и онда када се овај тражи у историји уставних норми, превише су несигурни, јер се заснивају на субјективној интерпретацији. *'Тачно' значење категорије 'дух устава' се поуздано не може утврдити, да би достигло непосредну уставносудску заштиту* (подвукао М.Ђ.). То не значи, међутим, да уставни суд мора уставним нормама обавезно да призна само њихово најуже вербално значење“⁸⁴⁸

Ова дилема се са терена апстрактног преселила на знатно конкретнији терен када је 2004. године донет Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, којим је дата дефиниција спорног појма „јавне функције“ и која није обухватала функцију председника или другог функционера политичке странке. Четири године касније тај појам је редеофинисан Законом о Агенцији за борбу против корупције⁸⁴⁹ (ступио на снагу 2010. године), којим су таксативно наведени случајеви када долази до инкомпатибилитета, поново не сврставајући функције у политичкој странци међу њих.⁸⁵⁰ Ово је неке ауторе, попут Милоша Станића, навело на по нама исправну констатацију да „када се погледају појмови јавне функције, професионалне делатности, јасно је да чланство, односно руководећа позиција у политичкој странци нису нити јавна функција, нити професионална делатност и са те стране нема дилема да су те функције компатибилне са функцијом председника“⁸⁵¹.

Међутим за један број аутора овиме дилема није завршена. Александар Стевановић констатује језичким тумачењем поменутог закона да јасног инкомпатибилитета нема, али се потом позива на чл. 29 тог закона који каже да „функционер може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њеним активностима ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то законом није забрањено“, па закључује да ту норму треба тумачити тако „да је кумулирање јавних и политичких функција дозвољено народним посланицима и члановима владе, док би председник државе из те могућности требало да буде изузет из разлога специфичности своје позиције“.⁸⁵² До оваквог закључка он такође долази „систематским и телеолошким тумачењем Устава“. Ђорђе Марковић о задржавању лидерске позиције пише као о обичају *contra constitutionem*, а досадашње председнике квалификује као „уставне“, али и „свемоћне или веома моћне“, мишљења смо, имплицирајући тиме њихово неуставно деловање⁸⁵³ итд.

⁸⁴⁸ Драган Стојановић, „Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013, 116.

⁸⁴⁹ Закон о Агенцији за борбу против корупције, Службени гласник РС 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење, 8/2015 – одлука УС 88/2019.

⁸⁵⁰ Дејан Милић, 240 – 243.

⁸⁵¹ Милош Станић (2018), 200.

⁸⁵² Александар Стевановић, „Појам сукоба интереса у теорији и законодавству Републике Србије“, *Финансијски криминалитет и корупција*, Београд 2019, 319.

⁸⁵³ Ђорђе Марковић, 131 и 135.

До упадљиво различитих приступа аутора овом проблему долази некада као последица легитимно различитог уставноправног погледа, али значајним делом и услед мешања онога што јесте (па чак и када то уставноправно није пожељно) са оним шта би требало да буде. Као што свако лечење претходно захтева тачно дијагностификовање, тако је и на терену уставног права у овом домену неопходно прво констатовати шта јесте, а онда размишљати о томе да ли и како то променити. По нашем мишљењу експлицитни инкомпатибилитет не постоји, а наш уставнополитички систем је још увек незрео да би се политички играчи могли обавезивати „духом Устава“ или непостојећим уставним конвенцијама. Ово свакако пружа основ за будућу реформу, о чијим могућностима ће више речи бити у наредном поглављу. До такве реформе и ревизије Устава не може се пак говорити о уставним и неуставним председницима у овом смислу, јер су они сви били „уставни“, само су неки од њих били у позицији да искористе намеран или ненамеран уставни пропуст за фактичку концентрацију власти.⁸⁵⁴ Ни за једног од досадашњих председника није централни проблем био тај да је он институционално предузео неку радњу на коју није овлашћен. Напротив, механизам је крајње једноставан – као личност високог легитимитета која контролише путем лидерске позиције у странци парламентарну већину страначким путем, довољно је само да „препоручи“ или „сугерише“ одређено решење и оно ће по правилу бити и спроведено. Не постоји никакав уставни механизам који га може зауставити да изнесе своје мишљење (нити би требало да постоји), али то мишљење у овом случају има посебну тежину услед партијске функције, коју он сме да задржи. Овиме се такође не повређује ни члан Устава који предвиђа да „политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи“⁸⁵⁵, јер никаквог непосредног вршења власти нема – све уредно пролази кроз институције, само је центар одлучивања фактички из њих сасвим измештен, што је пак у конкретном случају немогуће доказати. Може се закључити да је на тај начин још од 1990. године до данас сам уставни поредак такав да није конзистентан у овом смислу, да је функција председника по својој реалној снази непостојана и непредвидива, те да ово свакако треба у будућности променити.

Уколико се коначно вратимо на терен суспензивног вета, мишљења смо да је ово питање изузетно важно, јер суспензивни вето у условима концентрације бива сасвим обесмишљен. Милан Милутиновић је са правом указивао на значај комуникације између Владе (као предлагача највећег броја закона) и председника који располаже овлашћењем да изгласани предлог закона можда и заустави. Међутим квалитет те комуникације је сасвим другачији када дође до концентрације власти у рукама председника. Од финог нивелисања најбољег решења за суверена уз гарант уважавања председникових аргумената у виду „претње“ суспензивним ветом, концентрација власти доводи до једносмерне комуникације у овом смислу у виду „преорука“ које су заправо налози, а који се пак уредно испуњавају. У таквим условима суспензивни вето по правилу не служи ничему, што се јасно примећује и из досадашње праксе овог института у Србији.

* * *

Начин на који је суспензивни вето регулисан у нашем уставноправном поретку одговара умногоме начину на који је то урађено и у низу других земаља (у питању су државе које смо класификовали као „земље четвртог модела“ у оквиру наше категоризације дистинктивних модела суспензивног вета у свету⁸⁵⁶). Постоји пак неколико специфичности регулативе овог института код нас, од којих је компаративно гледано свакако највећа могућност да парламент одлучи да о ветураном предлогу закона не гласа. О овоме је већ нешто излагано, а и ниже ће бити још речи, па бисмо на овом месту само поновили наш став

⁸⁵⁴ Дејан Милић пише да се „не може очекивати од оног ко Устав примењује да у њему проналази забране којих нема, једнако за себе као и за друге“. - Дејан Милић, 251.

⁸⁵⁵ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 5 ст. 4.

⁸⁵⁶ Види поглавље 6.

о сувишности таквог решења, које „захтев“ председника претвара у „предлог“ за поновим одлучивањем, без практичних импликација такве промене, осим беспотребног усложњавања поступка.

Анализа уставноправног оквира суспензивног вета у Србији открива неколико неколико његових различитих слабости: једну принципијелну слабост оваквог уставног решења (иманентну свим државама које припадају „четвртог моделу“), затим неколико појединачних проблема везаних за неке аспекте овог института, али и наговештаје проблема у пракси, тј. поступку пред парламентом, који институт суспензивног вета могу у будућности одвести у нежељеном, уставноправно-догматски посматрано неоправданом правцу.

Поменути принципијелна мана оваквих система, па и српског, јесте *одсуство улоге уставног судства* у поступку по уложеном суспензивном вету из разлога сумње у уставност изгласаног предлога закона. О начелним разлозима зашто такво решење није оправдано и зашто оно представља „шамар уставности“ и лошу поруку јавности било је већ на више места речи.⁸⁵⁷ На овом месту треба додати само да се прегледом досадашње праксе може уочити да су у далеко већем броју председници ово своје овлашћење користили из разлога сумње у уставност у односу на сумњу у целисходност аката достављених на проглашење. Многи од тако уложених вета су били неуспешни, вођени су потом поступци пред Уставним судом, једанпут је и председник Уставног суда саветовао председника Републике да уложи вето итд. Мишљења смо да се поред свих теоријских аргумената иза којих стојимо, у Србији и на основу праксе види јасна потреба за раздвајањем поступака политичког и уставног вета.

Најзначајнији појединачни институционални проблеми тичу се, по нашем мишљењу, потенцијално неуставним ограничавањем предмета суспензивног вета председника, као и непрепознавања различитих категорија закона (које Устав иначе познаје) у поновном поступку пред парламентом.

Устав Србије не познаје било какво ограничење у смислу тога да неки изгласани предлог закона не може бити предмет суспензивног вета. Такво сужавање овог права уводи акт ниже правне снаге, Закон о председнику Републике, који предвиђа да „председник Републике не може Народној скупштини вратити на поновно одлучивање закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења и закон који су грађани потврдили на референдуму“.⁸⁵⁸ Мишљења смо да је ова одредба пре свега неуставна, а и да је уставна (да је предвиђена самим уставним текстом) да ни онда не би, уставноправно посматрано, представљала добро решење. Овлашћења председника Републике су, како се у литератури истиче, „искључиво уставна категорија“⁸⁵⁹, а сам Закон о председнику Републике прописује да су „надлежности председника Републике одређене Уставом“, те да се оне „могу разрадити законом или другим прописом само ако то Устав изричито допушта или ако (то – прим. М.Ђ.) налаже њихова природа“.⁸⁶⁰ У конкретном случају нема нити изричитог допуштења, нити тако нешто налаже сама правна природа суспензивног вета и референдумског изјашњавања (како смо из упоредноправне анализе видели, овакво решење заиста постоји у неким земљама, али свакако није реч о правилу или нечему што је иманентно овим институтима). Владан Петров примећује потенцијалну неуставност овог члана Закона констатацијом да „сва одступања од уставног правила према којем се суспензивни вето примећује на све законе, морао је предвидети сам Устав“, али сматра да је законодавац „очигледно имао у виду посебну правну природу закона донетих *ad referendum*, што са становишта теорије има своје оправдање“.⁸⁶¹

⁸⁵⁷ Види поглавља 4.2, 5. и 6.3.

⁸⁵⁸ Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 19 ст. 2.

⁸⁵⁹ Ратко Марковић (2014), 327.

⁸⁶⁰ Закон о председнику Републике, Службени гласник РС 111/2007, чл. 3.

⁸⁶¹ Владан Петров (2010), 188.

Поред става да је реч о неуставном члану, не бисмо се пак могли сложити и да се он може оправдати, прецизније речено – да се може оправдати у потпуности. Наиме полазимо од тога да читав систем постоји ради суверена, и тако гледано на први поглед би деловало сасвим логично да нико непосредно изражену вољу суверена не сме да зауставља (не може представник суверена бити „јачи“ од њега самог). Међутим овде није о томе реч. Напротив, омогућавање вета у оваквим ситуацијама може бити управо у интересу суверена, јер су не ради о непосредном писању законског предлога од стране суверена, већ по правилу о изражавању његове законодавне воље коју онда формулише неко други (парламент). Материјално посматрано, вето председника у оваквим ситуацијама може, хипотетички, управо да заштити суверена уколико његова изражена воља није адекватно преточена у текст предлога закона. Шта уопште све може да подразумева формулација „закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења (подвукао М.Ђ.)“? Ово представља још један пример извесне забуне услед погрешног коришћења термина „закон“ (који се користи за све). Уколико је реч о акту у фази *пре његовог доношења* онда је то само обичан предлог закона, који није изгласан и тек треба да прође законодавну процедуру (у којој пак може претрпети и извесне измене, које ће потом бити предмет „тумачења“). Закон о референдуму и народној иницијативи предвиђа да грађани на постављено питање треба да се са „за“ или „против“, односно „да“ или „не“.⁸⁶² Да ли то значи да би се грађани имали изјаснити о јасно прецизираном акту који се после не може ни на који начин мењати, или о начелном питању које ће Влада и посланици после „прецизирати“? Иако језичко тумачење наведене одредбе наводи више на прву могућност, овај законски оквир не пружа по нашем мишљењу за то довољне гаранције, односно оставља простор за креативна тумачења (у пракси се оваква ситуација још увек није догодила, па цела расправа остаје на теоријском плану).

Чак и уколико се материјални разлози оставе сасвим по страни, ту су евентуални разлози формалне неуставности, који одрицањем права суспензивног вета председнику морају да чекају ступање таквог закона на снагу и тек онда реакцију Уставног суда. Видели смо из досадашње праксе да је председнику Борису Тадићу достављен акт сасвим извесно неистоветан ономе који је изгласан у Народној скупштини. Слична ситуација би се (чини се још много лакше) могла догодити и када је реч о законском предлогу, који је прошао референдум.

Сви ови разлози спадају у разлоге неуставности, материјалне (јер воља суверена није верно пренета⁸⁶³) или формалне. Како смо начелног става да о уставности треба да суди Уставни суд, тако би и у овом случају, по нашем мишљењу такво решење било примереније. *Ситуација је пак знатно другачија ако је реч о политичком вету* председника, јер он заиста нема право да целисходност нечега оцењује у име суверена боље у односу на њега самог. Такво ограничавање би се теоријски могло сасвим оправдано заступати, али како наш уставни систем предвиђа истоветну процедуру и за неуставне и за нецелисходне ветирани акте, дистинкција у овом смислу би у пракси изгубила сваки смисао. У сваком случају, мишљења смо да ова одредба првенствено није у складу са Уставом, те да би је требало одстранити из правног поретка, а да се приликом писања будућег Устава (и надамо се реформе института суспензивног вета) може самим уставним текстом (у једном новом оквиру овог института који би подразумевао улогу и Уставног суда) искључити право политичког вета када је реч о оваквим актима, уз задржавање уставног вета, управо ради најбољег интереса и заштите воље суверена.

⁸⁶² Закон о референдуму и народној иницијативи, Службени гласник 48/94 и 11/98, чл. 19 и 20.

⁸⁶³ У смислу члана Устава који предвиђа да „сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника“, те да „ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана...“ - Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 2.

Питање рока који је председнику остављен да одлучи о томе да ли ће уложити суспензивни вето или не (15 дана, односно 7 дана од момента достављања уколико је реч о закону који се доноси по хитном поступку) не представља више проблем на начин на који је то било решење по Уставу из 1990. године и креће се у грубим границама неког просека гледано из упоредноправног угла.⁸⁶⁴ Било би међутим свакако боље да рок почиње да тече од момента достављања, а не изгласавања законског предлога. У условима када је поступак по уложеном вету јединствен и ветирани предлог одлази пред парламент без обзира да ли је спорна његова уставност или целисходност, *питање образложења* је по нашем схватању секундарно. Оно се, како пракса показује, само по себи подразумева јер је у интересу самог председника, те је уставни захтев за образложењем по нашем мишљењу сувишан (чему се могу придодати сви они аргументи раније на ову тему изложени). У погледу *садржаја* („да ли је нешто суспензивни вето?“) било је у пракси недоумица у вези са писменима председника Бориса Тадића од 23. и 24.2.2005. у смислу да ли су она и које од њих је представљало суспензивни вето, али то по нашем мишљењу није била последица некаквог нормативног проблема или пропуста, већ неспоразума и суштинског неразумевања појма формалне неуставности у конкретном случају.⁸⁶⁵ Српско уставно одређење свих овлашћења председника Републике, па тако и суспензивног вета, не предвиђа премапотпис, што је по нашем мишљењу добро.

Непрепознавање *различитих категорија закона*, које смо означили као други по реду проблем када је реч о појединачним аспектима института суспензивног вета, не подразумева упитност о уставности решења, као што је то био случај у првом примеру, већ нарушавање конзистентности уставне логике. Већ је било речи о томе да државе које предвиђају различите већине за различите типове закона углавном ту разлику прате и приликом детерминисања неопходне већине за поновно усвајање по њиховом ветирању. Српско решење ову разлику не прави, па тако суспензивни вето подразумева појачану већину ако је реч о „обичним“ законима (апсолутну наспрам кворумске) или исту (апсолутну) ако су у питању закони посебно побројани у члану 105 ст. 3.⁸⁶⁶ Мишљења смо да такво решење није оправдано и да суспензивни вето као право провере и средство прибављања додатног легитимитета мора бити нормирано конзистентно, што конкретно подразумева сразмерно иницијалној отежану већину за све типове закона.

Уколико се начелно размотри *питање тражене апсолутне већине* у поновном поступку, мишљења смо да је оно постављено адекватно. Упоредноправно посматрано тенденција је таква да се обична кворумска већина (каква је постојала по Уставу из 1990. године) предвиђа по правилу (уз одређене изузетке) у системима са slabим председницима. Полупредседничком систему какав је српски сасвим одговара апсолутна већина у поновном поступку, док наапсолутне већине, иако у упоредном праву постоје изузеци, ипак више одговарају природи председничких система власти (изузетак у овом смислу би могли бити они посебно издвојени закони за које се већ приликом првобитног гласања тражи апсолутна већина).

Озбиљни проблеми српског решења или боље речено њихови наговештаји постоје пак у самој *процедури која се по уложеном суспензивном вету води пред парламентом*. Формулација Устава, којим се детерминише овлашћење суспензивног вета⁸⁶⁷, као и формулација Пословника⁸⁶⁸, којом се процедура по изјављеном вету даље прецизира, такве су да остављају низ недоумица везаних за питања поновног поступка пред Народном скупштином. Највеће дилеме у овом смислу представљају могућност парламента да о

⁸⁶⁴ Види поглавље 4.1.3.

⁸⁶⁵ Види прилоге 1a1 и 1a2, као и тачку 13 поглавља 7.4.

⁸⁶⁶ Више о овоме у поглављу 4.2.

⁸⁶⁷ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 113.

⁸⁶⁸ Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник 14/2009, чл. 265.

ветираном предлогу закона уопште поново не одлучи, затим питање како сам поступак изгледа, односно треба да изгледа, и посебно питање дозвољености, тј. предвиђености расправе у поновљеној процедури.

Питање „одлучивања о гласању“ и питање предвиђености поновне расправе (те како та расправа конкретно изгледа) повезана су и немогуће их је изоловано анализирати. Нека основна разматрања о давању могућности парламенту да одлучује о поновном гласању о ветираним предлогу закона изнели смо већ у поглављу 4.2. (где је наведен и шематски приказ оваквог решења). Како је овакво решење присутно у Србији и већ је два пута од ступања на снагу Устава из 2006. године примењено, ова обимом мала, али не стога и безначајна пракса мора бити узета у обзир. Проблем треба зато, мишљења смо, прво анализирати теоријски, односно на основу одредаба Устава и Пословника, па потом изведене закључке упоредити са досадашњом праксом.

Устав тако прво каже: „Председник је дужан (...) да донесе указ о проглашењу закона или да закон (...) врати Народној скупштини *на поновно одлучивање* (подвукао М.Ђ.)“.⁸⁶⁹ Наша доктрина овде поставља питање шта значи израз „...*поновно одлучивање*“ – да ли то „одлучивање“ подразумева само поновно гласање или и расправу о ветираним предлогу закона? Обимом скромна српска литература која је посвећена институту суспензивног вета, у складу са нашим сазнањима, не пружа одговор на питање шта се тачно подразумева под спорним „одлучивањем“, како оно изгледа и, што је можда и најважније, да ли се у оквиру њега или самог гласања о ветираним предлогу закона предвиђа расправа и уношење амандмана. Проблем се понекад само дефинише без давања коначног суда, односно наводе се аргументи *pro et contra*, али се после анализе не заузима и недвосмислен став, те се питање оставља отвореним. Ова дилема је у нашој науци стара колико и сам институт суспензивног вета, па тако јасних одговора на ова питања нема ни када је реч о Уставу из 1990. године, као и Уставу из 2006. (иако нам се чини да по овом питању нема суштинске разлике између ова два устава). Збуњујуће је и што исти аутори у различитим или чак истим радовима износе, по нашем мишљењу, контрадикторне тврдње.

Ратко Марковић тако у свом раду „Моћ и немоћ председника Републике Србије“ недвосмислено каже: „...искључује се расправа у светлости изложених разлога за враћање закона Скупштини и обавља се само материјална радња гласања о закону...“.⁸⁷⁰ Свега две године касније, у једном другом раду (који је настао после доношења Устава из 2006. године, али пре прве примене вета по овом Уставу) Марковић се пита о уставној формулацији „ако Народна скупштина одлучи да поново гласа“ и каже: „Може ли Народна скупштина одлучити да не гласа поново о закону, да одустане од закона? Да ли она одлучује да поново гласа о закону *само кад сугестије председника Републике не усвоји* (подвукао М.Ђ.)? Шта бива кад *све сугестије председника Републике усвоји*? (подвукао М.Ђ.)“.⁸⁷¹ Одговор на прво питање које Ратко Марковић поставља је неспорно потврдан, али друга два питања, у деловима које смо подвукли, отварају дилему – да ли сада овај аутор отвара могућност уношења измена у текст, или чак инсинуира да је то било могуће и раније? У овом смислу се ништа у Уставу из 2006. није променило у односу на претходни, те нам остаје нејасно зашто се онда ова питања постављају.

Владан Кутлеша у свом раду „Суспензивни вето председника Републике Србије“ (из 1992. године) прво принципијално заузима став да је „претпоставка одржања логике института да се прецизно зна о ком је питању спор и да се само о том питању понавља изјашњавање парламента“, те додаје да „у супротном, уколико би парламент при поновном изјашњавању мењао и друге одредбе закона, или *спорно питање уредио на сасвим другачији*

⁸⁶⁹ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 113. ст. 1.

⁸⁷⁰ Ратко Марковић (2004), 337.

⁸⁷¹ Ратко Марковић (2006), 19.

начин од првобитног или од начина на који је сугерисао шеф државе својим ветом (подвукао М.Ђ.), срушила би се унутрашња логика овог института⁸⁷². У контексту уставног решења у Србији он даље каже: „Иако ни формулација Устава Србије није прецизна у изнетом смислу, она је ипак најближа логици института јер се право парламента у поновљеном случају заиста сужава само на две могућности (подвукао М.Ђ.): поновити првобитну одлуку или усвојити сугестију шефа државе“⁸⁷³. Слажемо се у потпуности са овим наводима (уколико „усвајање сугестија“ подразумева одустанак од ветираниог законског предлога, тј. његово неизгласавање), али нам онда остаје нејасно зашто на крају истог рада, без констатовања било каквог проблема, Кутлешкић наводи, разматрајући праксу, да је „у три наведена случаја закон у поновног изјашњавању прихваћен потпуно у складу са указивањем садржине у вету, а у једном само делимично (Закон о штрајку), тј. Скупштина је делимично потврдила, а делимично изменила свој став“⁸⁷⁴. Да ли ово значи да је уношење измена ипак било дозвољено, или да је парламент „неуставно“ мењао ветирани текст закона?

Остаје могућност да овде није реч о нелогичности, већ да је просто у пракси прекшан Устав, или можда боље речено (јер је читава уставноправна регулатива института суспензивног вета недоречена и по Уставу из 1990. године и по важећем из 2006.), да је он другачије тумачен, супротно ономе што ови аутори сматрају и са чиме се и ми слажемо. Приликом нашег истраживања досадашње праксе ми пак нисмо наишли на трагове у прилог кршења уставноправне регулативе у овом смислу. Примера ради, Закон о штрајку кога Кутлешкић помиње, по нашим сазнањима уопште није усвојен у поновној процедури.⁸⁷⁵ Остављамо могућност да је овај аутор под „усвајањем сугестија“ можда подразумевао њихову инкорпорацију у неки наредни предлог закона. Ту би се пак могло говорити само о посредном утицају, али не и о директном дејству института суспензивног вета.

Овим проблемом се бавио и Владан Петров, који закључује: „Враћање закона парламенту као резултат примене суспензивног вета може водити или новој расправи и поновном гласању или само поновном гласању. Кад стоји да се закон враћа на 'поновно одлучивање', као у Уставу од 2006, остаје дилема која је од два могућа пута уставотворац изабрао. Дакле, одговор на ово питање не може се наћи у Уставу; њега ће дати уставна пракса.“⁸⁷⁶ Безрезервно бисмо се сложили да је оваква непрецизна формулација у Уставу, која изискује мукотрпна тумачења, неадекватна, као и са тврдњом Владана Петрова да се (коначан) одговор на ово питање не може наћи (само) у Уставу. Међутим, мишљења смо да се одговор ипак може пронаћи уколико се ова одредба упореди са следећом одредбом (ставом) Устава, језички дубље анализира, а онда обе „сравне“ са одредбама Пословника Народне скупштине, те применом логичког метода покуша да се дође до неких закључака.

Наиме, у истом, горе цитираном члану и ставу Устава (који први пут помиње спорно „одлучивање“⁸⁷⁷), већ у следећем ставу стоји: „Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник вратио (подвукао М.Ђ.)...“⁸⁷⁸ Дакле председник ветирани предлог враћа парламенту који онда одлучује или не одлучује да о њему гласа. Сама формулација индиректно сугерише да и у хипотетичком случају предвиђености расправе (ако је она обухваћена термином „одлучивати“) уношење измена (амандмана) на текст ветираниог предлога није дозвољено, јер парламент поново гласа о предлогу који је председник вратио, а не о неком другом, измењеном предлогу. Граматички анализирано,

⁸⁷² Владан Кутлешкић (1992), 518.

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ *Ibid.*, 521.

⁸⁷⁵ Види поглавље 7.4. тачка 2.

⁸⁷⁶ Владан Петров (2010), 188.

⁸⁷⁷ „Председник је дужан (...) да донесе указ о проглашењу закона или да закон (...) врати Народној скупштини на поновно одлучивање“ - Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 113, ст. 1.

⁸⁷⁸ Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 113, ст. 2.

гласање је овде условљено тиме да то буде гласање о *враћеном* предлогу, те да се не може гласати о неком другачијем предлогу, што би следствено хипотетичку расправу ограничило на „расправу у начелу“, без „расправе о појединостима“ и могућности измена. Уколико би расправа о појединостима, односно уношење измена у текст били дозвољени, посланици не би више могли да гласају о *предлогу који је председник вратио*, јер то више не би био исти, већ неки други предлог.

Такође језички анализирано, сама реч „одлучивање“ превасходно подразумева доношење одлуке (што би у овом контексту значило – гласање), а не контемплацију о њој (претресање, расправу). Иако су значења јако близу, уобичајено је да се у свакодневном говору каже „размисли, расправи па одлучи“, или „не могу да се одлучим“ при чему „одлучивање“ означава доношење коначне одлуке – „пресецање“ (гласање). Сама реч „одлучивање“, која је употребљена јесте глаголска именица, изведена од глагола „одлучивати“, који је несвршен. Свршена варијанта овог глагола, „одлучити“, пак јасније указује да је у питању само „пресецање“, доношење саме одлуке, али се уставотворац одлучио за трајну (дуративну) верзију глагола вероватно, јер је реч о нечему што се понавља и што је очекивано (а и глаголска именица свршеног облика овог глагола је неуобичајена у говору и гласила би „одлучење“⁸⁷⁹).

У уводним излагањима је већ наглашено да се Устав из 2006. године не може похвалити посебно квалитетном номотехником и прецизношћу језичког израза. Зато је важно несумњиво утврдити смисао уставне одредбе, остављајући притом и могућност да је сама реч „одлучивати“, поред тога што сама по себи није адекватна, можда и непрецизно и погрешно употребљена, те да је уставотворац можда заиста имао у виду и расправу приликом поновне процедуре у парламенту. Зато је следећи корак у циљу изналагања одговора на ово питање, анализа онога што Пословник Народне скупштине подразумева под термином „одлучивање“. Глава VIII Пословника носи наслов који се управо зове „одлучивање“ и обухвата чланове од 122 до 140, који се сви до једног односе на *гласање* у парламенту, јавно и тајно. Уколико Устав говори о „одлучивању“ у контексту одредби посланика делује да то подразумева саму материјалну радњу гласања.

У даљем тражењу одговора на питање шта тачно подразумева термин „одлучити“ који Устав користи, тј. да ли он подразумева и ако да – какву расправу о ветираним закону, одредбе Пословника су пак само делимично од помоћи. У њему стоји: „Ако председник Републике, у Уставом утврђеном року, закон, уз писмено образложење, врати Народној скупштини на поновно одлучивање, председник Народне скупштине одмах га доставља посланицима и о томе се одлучује на првој наредној седници Народне скупштине“, те се додаје: „Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону (...), закон се изгласава већином од укупног броја посланика“⁸⁸⁰. Поред тога што понављају већ Уставом предвиђене захтеве по питању образложења и неопходне већине за поновно усвајање ветираним предлога закона, ове одредбе уређују важно питање обавештавања посланика о томе да је вето уложен, те прецизирају временски оквир за „одлучивање о гласању“ одређујући да то мора бити на првој (наредној) седници парламента. Само значење термина „одлучивати“ на основу ових одредаба није појашњено, осим што је сада можда мало јасније да је реч о две одвојене фазе – првој, у којој се доноси одлука о гласању и другој, која подразумева само гласање.

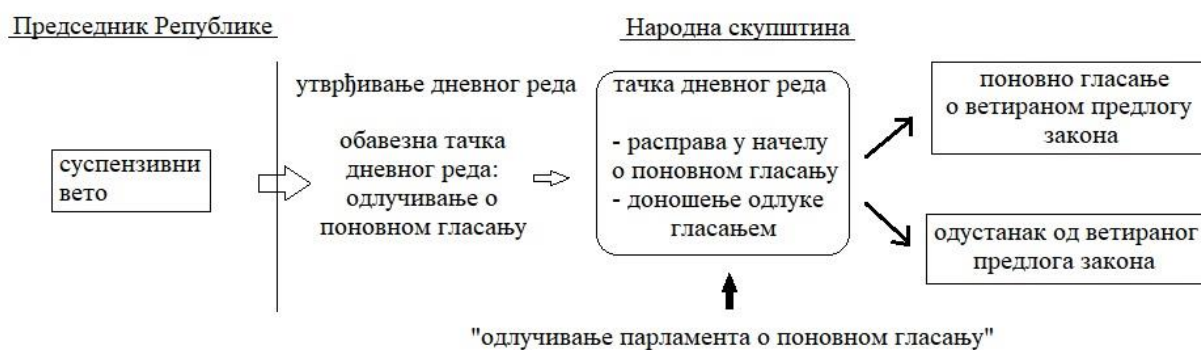
Како тачно изгледа то „одлучивање“ остаје из самих одредаба Устава и Пословника нејасно, па се даље тумачење мора вршити превасходно применом логичког метода. Наиме, ако пођемо од тога да је на основу претходно изнесених аргумената некаква расправа у којој би било дозвољено уношење амандмана у текст ветираним предлога закона искључена, а да је

⁸⁷⁹ Што није увек случај када су овакве глаголске именице у питању. Примера ради: усмеравати-усмеревање, а усмерити-усмерење.

⁸⁸⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник 14/2009, чл. 265 ст. 2 и 3.

евентуално само начелна расправа дозвољена (како би био задовољен уставни захтев да се одлучује о гласању о закону који је председник вратио, а не неком другом, измењеном тексту), по нашем мишљењу могуће су само две ситуације, које би задовољиле све захтеве Устава и Пословника, а притом не би угрозиле идентитет ветираног законског предлога.⁸⁸¹

1) У Пословнику није дат одговор на питање да ли „одлучивање“ о ветираном предлогу закона улази у дневни ред или не (наводи се само „о томе се одлучује на првој седници Народне скупштине“, чиме се ова могућност дакле не искључује). Примера ради, у Црној Гори је важећим Пословником Скупштине Црне Горе предвиђено да „председник Скупштине ставља тај закон на дневни ред прве наредне седнице Скупштине“⁸⁸², а такође су и сви српски пословници од 1991. до 2005. године (за време важења Устава из 1990.) имали сличну одредбу.⁸⁸³ Могло би се тако, као прва могућност, претпоставити (делом и услед нашег уставноправног наслеђа) да „одлучивање о гласању“ мора представљати посебну тачку дневног реда, после које би уследило (или не би – зависно од исхода) гласање о самом ветираном предлогу закона. У овом случају, поступак би изгледао овако:



Шема 3: Поступак по уложеном суспензивном вету у парламенту – прва могућност

Дакле, одлучивање би аутоматски улазило као посебна тачна у дневни ред прве наредне седнице. У оквиру ове тачке би се расправљало, без могућности уношења измена у текст, о ветираном предлогу закона у светлу аргумената које је председник у свом образложењу навео. Како је обавеза председника парламента да текст суспензивног вета одмах достави посланицима, они би имали времена да се унапред са њим упознају, те да евентуално искажу свој став и позову на поновно изгласавање или одустанак од дотичног предлога закона. Затим би уследило гласање, где би се кворумском већином утврдило да ли је Народна скупштина прихватила да поново одлучује. Уколико се и обична већина посланика изјасни потврдно, приступило би се поновном гласању о самом ветираном предлогу закона, који би у складу са Уставом захтевао апсолутну већину за своју потврду. Спорно „одлучивање“ би тако у овој ситуацији било сведено просто на тачку дневног реда. Оваква процедура би по нашем мишљењу била у складу са одредбама и Устава и Пословника и била би притом уставноправно „чиста“ у оквиру задате нужности „одлучивања о гласању“.

2) „Одлучивање“ дакле подразумева само по себи гласање, изјашњавање посланика, без обзира на то да ли му претходи било каква расправа. Тако логички посматрано само гласање конституише одлуку. Међутим, замислива је и другачија ситуација. Под условом да

⁸⁸¹ Више о овоме у поглављу 4.2.

⁸⁸² Пословник Скупштине Црне Горе, чл. 182 ст. 2.

⁸⁸³ Нпр. последњи Пословник који је важио по Уставу из 1990. године (од 28.6.2005. године) у чл. 185 ст. 2 каже: „...Председник Народне скупштине тај захтев (за поновним гласањем- прим. М. Ђ.) одмах доставља народним посланицима и ставља закон на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине“.

доношење одлуке о гласању не захтева било какву расправу (јер такве обавезе нема ни по Уставу ни по Пословнику), могуће је да се прво *de facto* донесе одлука, па да онда посланици имају могућност да евентуално „реагују“, уколико се са таквом одлуком не слажу (налик некаквом „раскидном услову“). Наиме, пошто нема јасне обавезе да „одлучивање о гласању“ мора бити на дневном реду, оно би се могло спровести у оквиру предлагања и утврђивања дневног реда. Шематски приказано, ова ситуација би изгледала овако:



Шема 4: Поступак по уложеном суспензивном вету у парламенту – друга могућност

У овој другој варијанти председник парламента, који је овлашћен да предлаже дневни ред⁸⁸⁴, могао би да има слободу да ветирани предлог закона уврсти или не у предлог дневног реда, што би представљало први корак у процесу „одлучавања“ парламента, после чега би се посланици о томе изјашњавали у поступку утврђивања дневног реда. Уколико председник Народне скупштине уврсти гласање о ветираном предлогу закона на дневни ред и такав дневни ред без приговора на дотичну тачку парламент изгласа, сматрало би се да је одлучено да се поново гласа о дотичном предлогу. У случају пак да неки посланик сматра да не треба поново гласати о ветираном предлогу закона, или сматра пак да треба, а председник парламента га није уврстио у дневни ред, он би могао у складу са чл. 92 Пословника да тражи повлачење, односно допуну дневног реда и у складу са истим чланом у оквиру предвиђених три минута објаснити зашто треба или не треба поново гласати о предлогу на који је председник уложио суспензивни вето. Гласањем о дневном реду била би донета тако „коначна“ одлука о томе шта је парламент одлучио и ако је гласање нашло своје место у изгласаном дневном реду, та одлука би била позитивна, а уколико не, сматрало би се да је парламент одустао од ветираног предлога закона.

3) Досадашња пракса пак није пошла ни једним од наведена два пута, већ трећим, који је по нашем мишљењу врло упитан. Од почетка важења Устава из 2006. године председник Републике је, како смо видели, само два пута уложио суспензивни вето: 2010. године на Закон о изменама и допунама закона о порезу на додату вредност и 2015. на Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије. Оба пута је Народна скупштина прихватила да поново одлучује о предлогу закона, па га у поновном гласању није усвојила, уз формулацију да „Скупштина није прихватила Закон у начелу“, у којој, како ћемо видети, и лежи основни проблем.⁸⁸⁵ За потребе ове дисертације, анализирали

⁸⁸⁴ Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник 14/2009, чл. 85. ст. 1.

⁸⁸⁵ Одговор Народне скупштине на Захтев за сазнавање информација од јавног значаја од 2.8.2019. године.

смо поступак из 2015. године, а на основу расположивих информација, закључујемо да је он изгледао исто и 2010.⁸⁸⁶

Када се погледа поступак у парламенту по суспензивном вету Томислава Николића 2015. године, прво што упада у очи јесте да ветирани предлог закона уопште није нашао своје место на дневном реду Народне скупштине. Седница Народне скупштине је текла сасвим уобичајено, констатован је кворум, утврђен дневни ред, расправљало се о тачкама дневног реда итд. Тек пошто је дневни ред исцрпљен, у „Дану за гласање“, после гласања о свим тачкама дневног реда, председница парламента Маја Гојковић је просто „подсетила“ посланике да је председник Томислав Николић вратио Народној скупштини Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије на поновно одлучивање, те је овај предлог закона одмах, без икакве расправе, ставила на гласање. Како су готово сви присутни посланици гласали за (159 од 161 присутног) председница парламента је констатовала „да је Народна скупштина прихватила *предлог* (подвукао М.Ђ.) председника Републике да поново одлучује о Закону“.

После те констатације, чиме је „одлучивање о гласању“ завршено, дакле, без икакве макар и начелне расправе – простом материјалном радњом гласања, председница парламента је позвала посланике да „сагласно члану 160 Пословника“ гласају поново о ветираним предлогу закона „у начелу“. Како је само један посланик у поновном гласању гласао за, председница парламента је констатовала „да Народна скупштина није прихватила Закон, у начелу“, те да „*нису испуњени услови из члана 160 став 2 Пословника да се настави гласање о Закону* (подвукао М.Ђ.)“ и да парламент у поновном одлучивању ветирани предлог Закона о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије стога (коначно) није усвојио.

Читав овај поступак, шематски приказано, изгледа дакле овако:



Шема 5: Поступак по уложеном суспензивном вету у парламенту – пракса

Пре свега, може се одмах констатовати да овакав поступак не одговара онима које смо горе описали, као „две могуће ситуације, које би задовољиле све захтеве Устава и Пословника, а притом не би угрозиле идентитет ветираним законског предлога“. Поставља се онда питање у којим аспектима пракса од њих одступа и да ли то одступање представља повреду уставног решења или се може сматрати само још једним, другачијим тумачењем.

⁸⁸⁶ Извод из стенографских бележака са Седамнаестог ванредног заседања 28.9.2015. (део релевантан за суспензивни veto), налази се у прилогу овог рада под ознаком 1г2. Цео стенографски запис доступан је на интернет адреси:

www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/stenobeleske//28.%20septembar%202015.LAT.doc ; (приступљено 30.8.2019.)

Снимак „Дана за гласање“ 28.9.2015. доступан је на званичном Youtube каналу Народне скупштине (поступак по ветираним предлогу закона почиње на 12.15): <https://www.youtube.com/watch?v=ynaqse7Vf1w> ; (приступљено 30.8.2019.)

У пракси по важећем Уставу ветирани предлог закона дакле уопште не улази у дневни ред. Тек по завршеном гласању о свим тачкама дневног реда (а пре гласања о повредама Пословника), председница парламента је једноставно „подсетила“ посланике на суспензивни вето председника. Одсуство посебне тачке у дневном реду није у супротности ни са Уставом, ни са Пословником, јер се ни један од ова два акта о томе (више) не изјашњава. „Одлучивање о гласању“ се у парламенту, како видимо, третира као „одлучивање о предлогу председника Републике да се гласање понови“, те је одлука о улагању суспензивног вета речником парламента постала „предлог“, о коме се парламент изјашњава, без икакве расправе. Сама реч „предлог“, иако је са једне стране погодна, јер се о прихватању предлога може позитивно или негативно одлучити, суштински ипак не одговара овој ситуацији. Давањем предлога и у свакодневном говору и у праву, по правилу се прихватањем предлога мења *status quo*, он дејство производи тек својим прихватањем. Овде је ситуација пак обрнута – уколико парламент не прихвати „предлог“ суспензивни вето председника постаје одмах успешан и предлог закона пропада. Да би сачувао *status quo*, који у овом контексту подразумева наставак и завршетак законодавног процеса, парламент мора бити активан, тј. усвојити тај предлог и онемогућити вето председника апсолутном већином приликом поновног гласања.

Може се тако констатовати да је споран термин из Устава „одлучивање“ у пракси само једна проста радња гласања, без икакве расправе, ван дневног реда, после изгласавања свих других тачака дневног реда. У том делу није суштински ништа спорно у контексту одредаба Устава и Пословника и мишљења смо да се прописи и на овакав начин могу тумачити. Ово по нашем мишљењу није и најбољи начин (јер искључује стављање на дневни ред и начелну расправу, која би била корисна), али свакако није противустанован.

Проблеми пак настају када се заврши прва фаза „одлучивања“ и пређе на само поновно гласање о ветираним предлогу закона. Председница парламента ставља на гласање ветирани предлог закона позивајући се на чл. 160 Пословника. Овај члан у ставу 1 предвиђа да „Народна скупштина одлучује о предлогу закона у начелу, о амандманима на предлог закона и о предлогу закона у целини у Дану за гласање“. Дакле, иако је реч о „ванредној“ ситуацији у законодавној процедури, о предлогу закона на који је председник уложио суспензивни вето, парламент поновном гласању приступа из угла као да је реч о „новом“ предлогу, позивајући се на члан који предвиђа редовну процедуру доношења закона (иако притом предлог није на дневном реду, нису испуњени многи други предуслови који важе за „нове“ предлоге закона, предлог није прошао кроз одборе итд.). Међутим, иако се у „нормалним околностима“ о предлогу закона води прво начелни претрес⁸⁸⁷, овде претреса нема, већ је предлог одмах стављен на гласање – „у начелу“. Овакав поступак је вероватно потреба да се услед недостатка посебне регулативе за овакав случај, он некако прилагоди постојећим одредбама. Иако је, по нашем мишљењу, то урађено мало на силу, и у овом делу поступка ипак нема недвосмисленог кршења уставних одредаба о суспензивном вету.

Како досадашња пракса броји само два случаја, од којих ни један није прошао у следећу фазу, не може се са апсолутном сигурношћу тврдити како би парламент даље водио овај поступак. Међутим, за то постоје прилично *јасне индиције* које указују да би у следећој фази, у случају изгласавања ветираним предлога закона, дошло највероватније до неуставних процедура. За овакву тврдњу је наиме кључна последња реченица, коју у овом поступку изговара председница парламента. Она тако каже: „С обзиром на то да Народна скупштина није прихватила Закон у начелу, нису испуњени услови из члана 160 став 2 Пословника да се настави гласање о Закону...“ те констатује да је Народна скупштина у поновном одлучивању није усвојила дотични законски предлог. Члан 160 став 2 Пословника, на који је председница парламента позива и који би у даљем поступку применила, каже: „Ако је предлог закона прихваћен у начелу, Народна скупштина *одлучује о амандманима* (подвукао М. Ђ.)“. Може се

⁸⁸⁷ Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник 14/2009, чл. 157.

тако закључити, са великим степеном извесности, да је, макар у овом конкретном случају, уставна регулатива суспензивног вета тумачена тако, као да предвиђа и могућност уношења измена у ветирани предлог закона. Примена чл. 160. ст. 2 Пословника значила би да се поступак продужава, уносе амандмани, гласа о њима итд. Све ово би, по нашем мишљењу *било неуставно*, јер то на крају више не би било, како Устав каже, гласање *о закону који је председник вратио*, већ о неком другом предлогу закона, који не би био ни нови ни стари предлог, већ би стајао негде између и суштински представљао нешто недефинисано. Укратко, овакво тумачење води проблему који смо назвали „Пандорином кутијом“ довођења у питање пре свега *идентитета*, али и *интегритета* закона, о којима се већ детаљно писано у поглављима 4.2. и 4.1.

Оваква ситуација се до сада није догодила из простог разлога што у оба случаја није постојала воља парламента да остане при предлозима закона на које је председник Републике уложио суспензивни вето (иако је постојао „пристанак за одлучивање“). Ово међутим не мора и у будућности бити случај, те постоји опасност да се оваквим тумачењем почне стварати уставна пракса, која је по нашем мишљењу, суштински супротна и смислу института суспензивног вета и позитивном уставном решењу, које јесте недоречено, али је, по нашем мишљењу, довољно јасно у смислу да искључује могућност расправе која би укључивала амандмане. Најбоље решење којим би се ово могло спречити јесте детаљнија и прецизнија регулатива института суспензивног вета у српском уставном систему, тако што би први корак могао подразумевати измену Пословника, а када се за то створе услови – најбоље читавог Устава, па и ових одредаба.

Коначно, треба нагласити и да овакво тумачење није последица увођења могућности парламента да одлучи да поново не гласа о ветираним предлогу закона (иако је овај модалитет, понављамо, потпуно сувишан и ничим оправдан), већ погрешног тумачења самог поновног поступка, тј поновног гласања и суштине суспензивног вета. Непрецизност и недореченост уставног текста, који захтева овако обимно тумачење, дефинитивно нису помогли да до оваквог развоја у пракси не дође.

7.6. Могући правци развоја

Будућност суспензивног вета у нашем уставном систему нераскидиво је везана са будућношћу функције његовог носиоца, тј. опште улоге председника Републике, обимом и квалитетом његових овлашћења, односом са другим гранама власти итд. Готово да постоји општи консензус у нашој уставноправној науци да би положај председника неком будућом реформом требало обавезно обухватити, али су размишљања о томе како би та промена конкретно требало да изгледа различита. Свака радикална промена уставнополитичког система повлачила би са собом последично и реформу института суспензивног вета (до које, мишљења смо, треба да дође чак и у условима останка *status quo* по питању положаја председника). Општом улогом председника државе се код нас бавило много аутора (за разлику од института суспензивног вета), који су створили обиман и драгоцен опус разноврсних, међусобно некада чак дијаметрално супротних предлога решења која нуде визије развоја институције председника у Србији. На овом месту бисмо изнели неколико различитих гледишта по овом питању из наше новије литературе.

Ратко Марковић на пример сматра да је Србија данас сазрела довољно да у њој треба применити чистији парламентарни систем, те пише: „Нема уставне институције која се не може у пракси злоупотребити и тиме изневерити њена сврха, па је тако било и са институцијом председника Републике. Али, данас је битно да су отпали разлози да она и после више од четврт века остане иста као што је била некада. Премда многи сматрају да

нашем политичком менталитету више одговара да се уставни прелом изврши у корист председника Републике, теоријски аргументи иду у прилог томе да се тај прелом изврши у корист класичне парламентарне владе. Председник Републике који се непосредно бира не може бити само симбол државе.“⁸⁸⁸

Владан Петров се пак залаже за опстанак непосредног избора председника, сматрајући да „демократија, па и ова наша која се изграђује, тражи вођство. Вођа не може бити председник Владе, не само стога што му је легитимитет изведен из скупштинског, него што му и природа послова, који се углавном односе на оперативну егзекутиву, то не дозвољава.“⁸⁸⁹ Он такође додаје, чини нам се сасвим оправдано, да „непосредан избор председника Републике не мора повлачити његова јача уставна овлашћења. Чак и ако јесте тако, то не мора нарушавати уставну равнотежу, него је може оснажити, под условом да постоје делатна влада и парламент који није сасвим отуђен од грађана“.⁸⁹⁰ Прегледом упоредноправних решења приметно је да постоји тенденција већих овлашћења у рукама непосредно изабраних председника у односу на оне које бира парламент, али и да има одступања у овом смислу. Председник Аустрије се, примера ради, бира директно од стране грађана, али се и поред тога у оперативном смислу налази у дубокој сенци владе (и има далеко слабија овлашћења од српског председника, између осталог, и далеко слабији суспензивни вето).

Постоје коначно и становишта по којима формална овлашћења треба јасно ојачати, те да би било добро „ићи у правцу да председник Републике, ако се већ непосредно бира, располаже овлашћењима која би била у складу са непосредним легитимитетом, и која би од њега, у нормативном смислу, створила активнију власт у оквиру егзекутиве“⁸⁹¹. Милан Пилиповић се овим предлогом залаже суштински за јачање улоге председника уз опстанак полупредседничког система власти (а такву могућност оставља и Петров). Једино што нисмо међу предлозима наших аутора пронашли јесте идеја о увођењу председничког система (што је разумљиво, јер се он сасвим сигурно не би као трансплант „примио“ уз опстанак демократске државе, као што то није до сада нигде у свету успешно учинио осим у својој колеџи САД). Готово сви други модалитети су са различитим аргументацијама присутни као предлози у нашој литератури.

Када се говори о уставном инжењерингу у смислу преласка на чистији парламентарни систем власти, или пак сасвим супротно о јачању функције председника и повећавању његових овлашћења, чини нам се да се неретко ради о једној заправо лажној дилеми, уколико се полази од претпоставке да су проблеми до којих у пракси долази апсолутно иманентни тренутном уставном оквиру. Мишљења смо да је он у периодима када није долазило до концентрације власти у рукама председника функционисао сасвим у складу са доктринарним очекивањима једног полупредседничког система, у коме је улога председника нешто сведенија у односу на неке упоредноправне парњаке. Проблем су „мала врата“ која Устав оставља у виду допуштања задржавања функције председника странке и партијске припадности уопште током трајања председничког мандата. Другим речима, уколико се та „мала врата“ једном недвосмислено уставном нормом затворе, као што је то нпр. урађено у Хрватској, значајно би се променила слика уставног оквира Србије, а њен уставни идентитет би попримио постојаније обресе.

Овакав закључак дели већи број наших конституционалиста. Дарко Симовић објашњава: „Да би се на адекватан начин остварила модераторна улога председника

⁸⁸⁸ Ратко Марковић (2017в), 267 – 268.

⁸⁸⁹ Владан Петров (2018б), 9.

⁸⁹⁰ *Ibid.*

⁸⁹¹ Милан Пилиповић, „Председник Републике Србије у уставном и политичком систему државе – нормативно и стварно“, *Председник и Устав*, Београд 2018, 118.

Републике неопходно је да буде покидана његова свака институционализована веза са политичком странком чији је кандидат био на изборима. У том смислу неопходно је, у најекстензивнијем смислу, поставити инкомпатибилитет са функцијом председника Републике, што подразумева не само забрану истовременог обављања функције председника политичке странке, већ и забрану чланства у њој. Такво решење ће лишити функцију председника Републике могућности да ванинституционално снажи своју позицију у политичком систему, будући да ће моћи да се ослања искључиво на своја уставна овлашћења, која би требало донекле оснажити у односу на постојећи делокруг.⁸⁹² Милош Станић у сличном тону наводи да је „неопходно уставноправно 'покидати' везе између непосредно изабраног председника и политичке странке. Лишен страначке моћи шеф државе би се морао кретати унутар уставних овлашћења, јер му за ефективну власт фали страначки механизам. Такав шеф државе представљао би државу и све њене грађане и бивао још бољим посматрачем и контролором владиног деловања о чему би износио свој критички суд читавој јавности.“⁸⁹³ Сложили бисмо се и са Јеленом Вучковић када каже да би тиме „кандидат за будућег председника морао унапред да рачуна на губитак једне од председничких функција, односно страначке – политичке у корист државне, уколико буде изабран на функцију председника државе“⁸⁹⁴. Прописивање овог инкомпатибилитета у Уставу заговара и Ђорђе Марковић⁸⁹⁵ итд.

Иако смо чврстог става да би већ само увођење ове забране (која би у нашим условима подразумевала и саму страначку припадност) значајно консолидовало поредак и дало му јаснији уставни идентитет, мишљења смо да треба бити реалан са укупним очекивањима од једног још увек демократски младог и незрелог система. Значајне дискрепанце између формално прописаних процедура и реалног одигравања политичког живота у свим сферама, па и у домену председника републике карактеристичне су и за многе друге земље некадашњег источног блока, услед сличних историјских узрока.⁸⁹⁶ Уставно одређење поменутог инкомпатибилитета би пак представљало један важан корак ка дугорочном јачању демократије и стављању ефективне политике у саме институције.

Осврнули бисмо се кратко на ставове Ратка Марковића и Владана Петрова о политичком менталитету народа који „жели да зна где је центар моћи“ и потреби „вођства“ у изградњи демократије. Мишљења смо да и је и код разматрања оваквих идеја и аргумената изузетно важно разликовати оно шта јесте од онога шта се жели постићи, те у складу са тиме бирати средства која до тог циља могу најефикасније довести. Српски народ, односно грађани Србије заиста показују хронично да теже „лидеру“, готово све странке су од поновног успостављања вишестраначја биле „лидерске“ (а не програмске) и у последње две деценије претежно прагматички, а не идеолошки оријентисане. Политички живот функционише у овом смислу слично тржишту, по правилима „понуде и потражње“, те је таква ситуација у политичкој арили само одраз начина размишљања народа, иако се у „елитистичким“ круговима често између редова алудира на некакву тобожњу „задатост“ такве ситуације (углавном од стране „политичких свезналица“ које се пак не би саме упустиле у политику, али константно приговарају „датим“ могућностима). Таква тежња ка

⁸⁹² Дарко Симовић (20186), 78 – 79.

⁸⁹³ Милош Станић (2018), 222.

⁸⁹⁴ Јелена Вучковић, „Однос председника Републике и Владе у уставном законодавству Републике Србије, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018, 92.

⁸⁹⁵ Ђорђе Марковић, 135.

⁸⁹⁶ Да се не суочавамо само ми са таквим проблемима илустративно сведочи и чињеница да постоји међународни зборник уставноправних радова на ову тему под називом „Председници изнад партија? Председници Централне и Источне Европе, њихове формалне надлежности и неформална моћ“. Аутори долазе из готово свих европских земаља бившег социјалистичког блока и сведоче о сличним проблемима и како су их, неки мање, а неки више успешно решавали. Види: *Presidents above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno 2013.

лидерској политици, по нашем мишљењу, пак уопште не изненађује уколико се у обзир узме историјски контекст.

Не истиче се довољно да *Србија апсолутно није земља некакве демократске традиције*, а када се данас о демократији говори неретко се она перципира као „нешто што нам *per se* припада“, а не као нешто што долази од нас самих и што се мора градити. У својој модерној државности, у нашој земљи се о каквој-таквој демократији (или можда боље речено стремљењима ка демократији) може говорити само после поновног успостављања вишестраначја 1990. године. Сам израз „поновно успостављање вишепартијског система“ може указивати да то да је и пре успостављања ауторитарног комунистичког режима после Другог светског рата, постојала некаква демократија, ако је већ било вишестраначја. Чак и у историјском контексту би ту тезу било тешко бранити, јер Краљевина Србија, као и Краљевине СХС и Југославија нису биле класичне уставне парламентарне монархије. Србија је не тако давно имала и „октроисане“ уставе, којима је краљ просто „даривао“ народу устав по својој вољи, први Устав Краљевине СХС („Видовдански“) се не може карактерисати као демократски (јер је и сам начин на који је донет веома упитан), а у Краљевини СХС је краљ Александар Карађорђевић 6. јануара 1929. године и формално завео диктатуру. Убрзо је избио Други светски рат, чији завршетак је довео комунистички ауторитарни режим, који ће васпитавати читаве генерације у једном све само не демократском духу.

Не улазећи у разлоге, потребе конкретног политичког тренутка и коначно оправданост свих ових дешавања, мишљења смо да се као такве ове чињенице не могу пренебрегнути приликом анализе политичких тенденција и аспирација народа у Србији данас. Генерације које су данас у неким средњим годинама су можда и прве у нашој историји које су имале прилику да живе и да се привикавају на демократске процесе у овој земљи, колико год они мањкави били. Зато очекивања у овом смислу не могу сада бити усмеравана у правцу западних демократија, од којих неке демократске традиције баштине и развијају вековима.

Размишљања о жељеним улогама највиших државних извршних органа нису пак због тога трајно осуђена да остану у свету идеја, као што Србија није трајно „заробљена“ својим менталитетом, који је по нашем мишљењу просто резултат и можда чак и неминовност наслеђа прошлости. Ако је један немачки народ, који је у више него забрињавајућем проценту своје популације иза једног Хитлера стао не само делом, већ и мишљу и духом (на шта их нико није могао приморати), а данас се може, дијаметрално супротно, претежним делом похвалити развијеном демократском културом, онда је јасно да је политички менталитет нешто што се свакако може развијати и усмеравати. Основни проблем, у случају сваке земље па и Србије, је што тако нешто захтева време, а *најнепопуларније су увек оне одлуке чије споре, али важне и сигурне бенефите неће доживети она генерација која мора да их и покрене*. Тежи се по правилу лаким и брзим решењима, „револуционарним реформама“ које ће преко ноћи да омогуће бољи живот, стабилнији систем, демократскије институције. Истина је пак да, иако се данас првенствено услед напретка средстава комуникације историја одиграва знатно брже, питања уставнополитичког система, политичке културе и демократије остају иманентна самој људској свести и човеку као таквом, кога убрзани развој технологије неће значајно променити. Чврсто смо зато уверења да дугорочни и постојани бољитак Србији у овом смислу, колико год то непопуларно може звучати, може донети само *уставноправна еволуција, а никако не њена револуција*, која ће бити дуга и представља (делом) цену за неуспели социјалистички експеримент друге половине XX века.

Питање нормирања овлашћења председника на један или други начин неће стога преко ноћи елиминисати склоности народа ка једној врсти политике, лидерским странкама и сл. За то је потребно време. Оно пак може довести до извесног померања полуга моћи у оквиру институција и што би требало бити најважније, помоћи у томе да се реалан политички живот што је то више могуће одиграва у оквиру институција, а не да се после

одигравања негде другде само „провлачи“ формално кроз њих, а што би био још један корак унапред у низу (први, почетни корак је, по нашем мишљењу, у овом смислу, учињен 1990. године). Коначан циљ би требало да буде стварање система високог интегритета, који функционише у високом степену постојано и предвидиво без обзира на то које конкретне личности поједине функције заузимају. Таквом идеалу су поједине западне демократије стремеле деценијама и вековима, те је он у многим од тих држава данас у значајној мери и остварен.

У контексту тренутне ситуације у Србији, а на основу изнетих размишљања, сматрамо да тренутно некакве радикалне реформе система власти нису пожељне. Како се последњих година у политичким круговима и широј јавности све више говори о потреби измене Устава, требало би ту прилику (и из много других разлога) искористити за доношење потпуно новог устава, а не само парцијалну ревизију постојећег, те у оквиру одредаба које регулишу положај и функцију председника Републике недвосмислено забранити његово чланство у политичкој странци од момента ступања на дужност. Може се наравно говорити о измени појединости (међу којима би свакако требало, по нашем мишљењу, да се нађе регулатива суспензивног вета), али сматрамо да Србија треба да остане земља полупредседничког система власти, у којој је председник наравно политичка, али не и партијско-политичка личност.

Свесни смо да би увођење такве забране у реалности значило значајно самоодрицање за снажне политичке елите, те да би оне тиме на изванредан начин „саме секле грану на којој седе“. Стога се морамо запитати да читаво ово размишљање не би остало само на нивоу апстрактног: да ли је тако нешто уопште реално и ако да, како и када?

Делује можда парадоксално, али смо чврстог убеђења, да се из недефинисаног уставног положаја председника у један јасан уставни оквир и идентитет комплетном и квалитетном ревизијом Устава може закорачити најлакше управо у периодима када долази до фактичке концентрације власти у рукама председника, који је лидер партије са јаким упориштем у парламенту. Само таква власт (и такав председник) имају прилику да начине историјски искорак и пристану на болан политички компромис самоограничења у циљу постављања система који је у стању да пружи дугорочан идентитет, предвидљивост и стабилност. Политички улог који ово са собом носи представља превисоку цену за слабе лидере, владе и парламентарне већине. Овде се притом не ради само о испуњавању услова које Устав прописује у виду захтеване већине за промену Устава, већ о чињеници да само јака власт широке подршке може да обезбеди легитимитет и суштински друштвени консензус који је за такву транзицију неопходан. Мишљења смо да тренутна власт има једну такву историјску прилику коју би требало искористити.

* * *

Институт суспензивног вета у Србији би свакако требало реформисати, а правац те реформе је услојен будућношћу позиције његовог носиоца. Кретање нашег уставноправног система у правцу председничког система нам се чини сасвим невероватним, те стога могуће импликације на институт који је предмет овог рада у таквом случају нећемо разматрати. У случају да се пак крене сасвим супротно, путем чистијег парламентарног система (што такође сматрамо мало вероватним, а уједно и тренутно непожељним решењем услед наше опште уставно-политичке ситуације и културе), суспензивни вето у Србији би просто из модела „четврте“ групе прешао или у „други“ модел, по узору на Немачку (председник би имао само право уставног вета), или пак „трећи“, што би подразумевало задржавање и политичког вета поред уставног, али у његовој најблажој форми (налик Мађарској).⁸⁹⁷ Како немачки модел захтева врло висок ниво политичке културе (јер не предвиђа јасне писане

⁸⁹⁷ О дистинктивним моделима суспензивног вета у свету види поглавље 6.

уставне механизме, већ се политички чиниоци придржавају низа неписаних конвенција), тако нешто је, по нашем мишљењу, у скорије време нереално, па би вероватнији био избор сличан мађарском решењу. До преласка на чистији парламентарни систем приликом следеће уставне реформе пак, како смо већ изнели, извесно неће доћи, те су даља разматрања у овом правцу беспредметна.

Оно што је далеко вероватније јесте останак *status quo* уз можда мање, али не и суштинске измене или, у по нашем мишљењу најбољој варијанти, останак при оваквом полупредседничком систему уз експлицитну забрану партијског чланства председнику Републике. У оба ова случаја суспензивни вето би требало реформисати на исти начин, који бисмо сада покушали да нешто детаљније образложимо.

Пре свега, требало би начинити *јасну разлику у поступку који се води по политичком од онога који се води по уложеном уставном вету председника Републике*. Разлоге председникове сумње у целисходност би и даље оцењивао парламент поновним изгласавањем ветураног предлога закона, док би по ускраћивању акта промулгације из разлога сумње у уставност, о томе коначну и обавезујућу одлуку доносио за то меродаван орган – Уставни суд. Овиме би Србија из онога што смо дефинисали као „четврти“ модел прешла у групу земаља „трећег“ модела, заједно са Француском, Пољском, Мађарском, Румунијом, Португалијом, Естонијом итд. Наравно, свака од земаља ове групе има низ својих специфичности (за неке се чак може рећи да су међусобно потпуно несличне јер ту спадају и Колумбија, Салвадор итд.), што консеквентно значи да не постоје „готова решења“ и да не би требало тежити опсежном правном трансплантовању овог сегмента уставног оквира неке друге земље, већ створити сопствени, уз доктринарне ослонце, као и поуке наших и страних искустава.

На основу теоријских разматрања из поглавља 4, мишљења смо да се приликом нормирања регулативе суспензивног вета она мора уредити тако да *константно води рачуна о очувању идентитета и интегритета ветураног законског предлога*. Тако нешто се, по нашем мишљењу, потпуно и ефикасно обезбеђује само недвосмисленом забраном парцијалног вета, као и уношења било каквих измена у ветурани предлог закона од стране парламента, односно парцијалним „задирањем“ у интегритет ветураног предлога закона од стране Уставног суда путем оцена о „делимичној неуставности“. Ради „ефикасности“, која у реалности услед комплексности поступка неретко и не долази до изражаја, неке државе (нпр. Мађарска) прописују врло екстензивну регулативу у намери да помире дозвољеност уношења амандмана са захтевом очувања идентитета и интегритета ветураног акта. Мишљења смо пак да уставна регулатива *треба да тежи једноставности* и да *управо у њој лежи основа ефикасности*. Политички играчи би унапред били упознати са „правилима игре“ и имали свест о томе да се не може ићи логиком „ако прође, прође, а ако не, поправићемо у складу са уставним могућностима“ (што је у неким страним државама овог модела могуће). Просто, уколико је акт неуставан он пропада, а образложење је ту да помогне како у следећем покушају нови акт не би доживео исту судбину. Суштински је ствар иста и када је реч о политичком вету, са тиме што смо мишљења да је *начелна расправа (без икаквих амандмана)* веома пожељна јер је у складу са правном природом овог института, доприноси демократском дијалогу, политичкој транспарентности и изналажењу најбољег решења. Конкретније речено, овлашћење би, по нашем мишљењу, а на основу доктринарних разматрања и упоредноправних искустава, у Србији најбоље изгледало овако:

По изгласавању неког предлога закона у Народној скупштини, председнику Републике би се, као и до сада, у року од „до два дана“ достављао текст тог акта, после чега би он имао на располагању 15 дана од тог момента (дакле не од момента изгласавања, већ достављања), односно 7 дана од момента достављања уколико је реч о закону који се доноси по хитном поступку, да одлучи да ли ће дотични изгласани предлог закона прогласити законом или ће на њега уложити суспензивни вето („први рок“). Уколико председник има

сумње о целисходности достављеног акта, он би улагао политички вето, док би у случају сумње у уставност могао искористити право уставног вета. И један и други би, као и до сада, били искључиво његово *право*, а никада и обавеза.

Политички вето би подразумевао поновни поступак пред парламентом. Као посебна тачка дневног реда на првој наредној седници парламента нашао би се ветирани предлог, те би посланици у светлу аргумената из образложења председника Републике расправљали о томе да ли тај акт треба поново изгласати или не. Народна скупштина би дакле морала да одлучи о ветираним акту и то на првој наредној седници у виду посебне тачке на дневном реду (као што је било по Уставу из 1990. године). После начелне расправе приступало би се гласању и уколико се на њему постигне (тим будућим уставом) тражена већина, председник би морао указом изгласати акт прогласити законом. Уколико то пак не учини, то би, као и сада, ради ефикасности и спречавања евентуалне опструкције, чинио председник Народне скупштине, а такав поступак председника би се свеједно имао сматрати кршењем устава (са свим последицама које оно може имати). Рок за промулгацију после поновног изгласавања („други рок“⁸⁹⁸) би требало да буде краћи од првог, јер су његова сврха и природа другачији, па би тако, по нашем мишљењу, временски рок од 7 дана био сасвим довољан (реч је о времену за обављање једног техничког акта на који је председник обавезан, не о времену за размишљање о улагању вета како је то случај у првом року). Осим у случају некакве радикалније промене институционалне улоге председника Републике (која чини нам се није ни реална ни пожељна у овом тренутку), тражена већина би у поновном поступку требало да остане иста – већина укупног броја народних посланика, са тиме што би они закони који у старту траже апсолутну већину за своје усвајање сада морали бити поново изгласани 3/5 већином, како би ефекат и смисао института суспензивног вета остали конзистентни (овакво решење нпр. постоји у Португалији, Литванији, Тунису).

Од обавезности проглашења у парламенту поновно изгласаног ветираним акту требало би, по нашем мишљењу, предвидети пак један *изузетак*, а то је ситуација у којој је председник посумњао у ваљаност поновно спроведене процедуре. У том случају би он имао право да (у оквиру поменутих 7 дана) уложи нови, овога пута уставни вето, али *искључиво* из разлога сумње у формалну уставност поновно изгласаног акта, о чему би коначну одлуку, као и о свим споровима о уставности по суспензивном вету, доносио Уставни суд. Његова одлука би била коначна и обавезивала би председника на промулгацију. Евентуалну очиту злоупотребу од стране председника (коришћење овог уставног вета ради саботаже и пролонгирања легислативног поступка) би овај суд био дужан да констатује, што би онда даље могло имати адекватне последице предвиђене за случај кршења устава од стране председника Републике.

Уставни вето би председник Републике могао да уложи онда када сумња у уставност изгласаног предлога закона. Уколико је реч о акту који је први пут изгласан у Народној скупштини (дакле ономе на који није већ улаган политички вето) у обзир би долазили сви разлози евентуалне материјалне или формалне неуставности, које би председник морао *елементарно* да образложи. Одсуство било каквог образложења (за разлику од политичког вета) би требало третирати као злоупотребу и кршење устава, такав акт би Уставни суд био овлашћен да одбаци, после чега би промулгацију закона извршио или сам председник у оквиру прописаних рокова, или председник Народне скупштине уколико се овај о своју обавезу оглуши. У случају да је захтев председника уредан, Уставни суд би морао донети одлуку о уставности оспореног акта у прописаном року (мишљења смо да би можда било примерено да он износи до 30 дана⁸⁹⁹), за које време оспорени акт не би био проглашен.⁹⁰⁰

⁸⁹⁸ О овим роковима види поглавље 4.2.

⁸⁹⁹ Рок од „барем месец дана“ за претходну контролу уставности од стране уставног суда као примерен види Ратко Марковић. Види: Ратко Марковић (2006), 27 – 28.

Одлука Уставног суда би била коначна, уколико је ветирани предлог заиста неуставан, он би „пропао“ (образложење би пак помогло предлагачу приликом сачињавања новог предлога, да исте грешке не понови), док би констатација о уставности повлачила са собом обавезу промулгације у року од 7 дана („други рок“). У случају да је уставни вето изјављен из разлога сумње у формалну уставност после претходно успешно спроведене поновне процедуре по политичком вету (другим речима: после неуспешног политичког вета), Уставни суд би одлуку о постојању евентуалних процесних сметњи доносио у року од 7 дана. Ако се утврди да је поступак спроведен регуларно, закон би морао бити проглашен у року од 7 дана, као и у „редовном“ поступку по уставном вету.

Председник Републике би дакле оваквим решењем морао да се јасно изјасни, да ли је реч о сумњи у уставност или целисходност изгласаног предлога закона, те би у зависности од тога у поновној процедури увек био надлежан адекватан орган: за политичка питања – политичко представништво суверена (парламент), а за питања уставности – једини за то меродаван орган, Уставни суд. На тај начин би били заштићени како политички интереси суверена (у виду гаранције додатног легитимитета или одустанка од предлога), тако и уставност, као једна од највиших интереса самог суверена. Давање могућности улагања уставног вета из разлога сумње у формалну уставност после неуспешног политичког вета је такође у складу са тиме, јер се на тај спречава повреда уставности до које може доћи накнадно, током поновног поступка (нпр. председнику се, као у случају председника Тадића достави неистоветан текст и сл.). Ограничавање овог поновног вета само на разлоге чисто формалне неуставности би двоструко онемогућило злоупотребу: председник не би могао „гомилањем“ сукцесивних вета саботирати поступак (јер је тај други вето крајње лимитиран), а такође председнику не би биле „везане руке“ у случају инцидента попут поменутог са председником Тадићем.⁹⁰¹

Овако илустрован механизам представља компилацију елемената о којима је било речи у делу о упоредноправним решењима, који су „провучени“ кроз призму онога што видимо као правну суштину суспензивног вета и досадашњих искустава у Србији поводом овог института. Мишљења смо да је овакво решење у својој бити једноставно, уставноправно „чисто“ и у складу са теоријским захтевима института суспензивног вета о којима смо у овој дисертацији говорили, затим да би оно могло притом реално да заживи уз високу ефикасност, посебно (мада не нужно и само тад) уколико се још забраном страначког чланства председнику са једне стране овој институцији да један нови интегритет, а са друге, сасвим супротно, спречи фактичка концентрација власти до које у рукама њеног носиоца по садашњем уставноправном оквиру може да дође.

Уколико се анализирају поједини елементи овог предлога, јасно је да би највећу новину представљало укључивање Уставног суда у поступак по суспензивном вету, док је по питању осталих елемената мање-више реч само о модалитетима већ постојећег решења. Међутим, осим што смо констатовали да *ову улогу уставно судство у многим државама широм света успешно игра већ деценијама* (па зашто онда не би могло и код нас?), после

⁹⁰⁰ Могло би се можда из практичних разлога предвидети такође да сам Уставни суд може *сасвим изузетно* по истеку наведеног рока да дозволи промулгацију и поступак настави као *a posteriori* поступак за утврђивање уставности, уколико утврди (и образложи) да сам акт по својој природи и обиму захтева дужи временски период од 30 дана ради недвосмисленог утврђивања његове уставности и притом прелиминарно оцени да нема очите неуставности која би значила знатну опасност по правни поредак, те да применом оспореног акта не би дошло до проузроковања знатне штете.

⁹⁰¹ Петров пише да „председник не сме 'остати слеп' пред законом за који верује да је неуставан“. Не улазећи поново у питање да ли је уставни вето право или обавеза, истакли бисмо само да је свакако најгоре када је председник уверен да је нешто неуставно, а нема (више) средство да му се супротстави. Оваквим модалитетом би му се управо омогућило да *може да делује* (има средство) у *свакој ситуацији* када „мора“ да потпише акт за који верује да је неуставан, *осим* у оној када је уставност већ констатовао за то меродавни Уставни суд (што, мишљења смо, апсолутно није спорно). Види: Владан Петров (2005), 65.

доношења Устава из 2006. године то више не би била толика новина као раније. Наиме овим Уставом је (додуше у једном скромном и мањкавом облику) *већ уведена могућност претходне контроле уставности* од стране Уставног суда.

Устав из 2006. године тако каже: „На захтев најмање једне трећине народних посланика, Уставни суд је дужан да у року од седам дана оцени уставност закона који је изгласан, а указом још није проглашен. Ако закон буде проглашен пре доношења одлуке о уставности, Уставни суд ће наставити да поступа према захтеву, у складу са редовним поступком за оцену уставности закона.“⁹⁰² Ова одредба је, по нашем мишљењу, са правом критикована од стране наше науке, јер је суштински промашила смисао претходне контроле уставности неодлагањем промулгације до доношења одлуке од стране Уставног суда, предвиђањем очито нереалног рока од седам дана, елементарном грешком у самом наслову члана (мешањем појма промулгације и ступања на снагу) итд.⁹⁰³ Поменули смо већ у поглављу 4.3. извесно (и по нашем мишљењу сасвим оправдано) чуђење Босе Ненадић одсуством, између осталих, председника Републике као овлашћеног предлагача овог поступка. За овај објективно сасвим неспретно формулисан члан она недуго по доношењу Устава (2007) каже да „није најсрећније уређен, односно нормативно изведен, те да због тога у пракси могу изостати не само његове предности, већ и његова примена уопште“.⁹⁰⁴ Тринаест година касније можемо само констатовати да је била потпуно у праву, јер по нашим сазнањима овај члан није примењен ниједанпут. Међутим, иако практично неупотребљив, он је, ако ништа друго, у српско уставно право увео концепт претходне контроле уставности. Из тог угла посматрано, „најрадикалнији“ елемент реформе института суспензивног вета за коју се залажемо не би у потпуности представљао нешто ново у будућем уставу, а постојећи члан 169 свакако стоји у дугом реду оних чланова Устава који апсолутно морају бити измењени неком наредном (надамо се комплетном) ревизијом.

⁹⁰² Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006, чл. 169. ст. 1 и 2.

⁹⁰³ Више о овоме: Боса Ненадић, 74 – 79; Ратко Марковић (2006), 27 – 28.

⁹⁰⁴ Боса Ненадић, 79.

8 Председник републике, суспензивни вето и питања демократске културе

Демократска култура представља један сасвим апстрактан, превасходно политиколошки појам, који је у нашој земљи, као и појам „демократије“ уопште, једно време био на изванредан начин компромитован пречестом (зло)употребом, услед чега му се данас (услед реакције) придаје мање и значења и значаја него што би то по нашем мишљењу требало да буде случај. Друштвене науке уопште, а чини се уставноправна наука можда посебно, морају уважавати реалност и посебности једног друштва, како би му својим решењима најбоље служиле. На више места у овом раду смо се дотакли питања демократске културе у контексту манифестације улоге председника републике и његовог овлашћења суспензивног вета у некој земљи, па бисмо се сада, на крају, осврнули кратко на пар аспеката у овом смислу, који стоје негде између уставног права и политикологије.

Када се говори о нивоу политичке или демократске културе у једној земљи, под тиме се подразумева достигнути ниво колективне политичке свести и резоновања, квалитета демократске комуникације уз поштовање другачијег мишљења и различитости, неговање демократских вредности и тековина, свест о заједништву и општем добру (*res publica*) итд. Њени субјекти и креатори су са једне стране грађани – бирачи, а са друге сви активни политички и са политиком повезани чиниоци у најширем смислу, што подразумева носиоце јавних функција, политичке партије и њихове активисте, невладине организације, разне друге организације цивилног друштва (које могу бити и неформалне политички профилисане групе), медије итд. Сви они стоје у положају међусобне условљености и међусобног утицаја, а сумарни резултат њиховог деловања резултира одређеном политичком климом и демократском (не)културом једне земље. На изванредан начин, ове две групе субјеката стоје у повратној спрези и представљају два лица исте појаве: грађани својим ставовима „стварају“ политичке ауторитете, а ови пак својом делатношћу утичу на мишљење грађана. Таква међузависност консеквентно изискује потребу за елементарном стабилношћу како би се ниво политичке културе у демократском, слободном друштву могао развијати у једном дугорочном, континуираном и вишегенерацијском процесу.

Кроз историју посматрано, револуционарне појаве и идеолошке трзавице ће по правилу померити ствари значајно уназад у овом смислу, после чега је потребно много времена само да би се друштво вратило на претходно стање. Западне демократије су од после Другог светског рата (а многе од њих и много дуже) развијале своју политичку свест и градиле демократију без значајних идеолошких скретања, сменом генерација се постепено ослобађале ауторитарног наслеђа и менталитета, те све више имплементирале концепт да држава својим преовлађујућим делом заправо није „власт“ као ауторитет *per se*, већ „јавна служба“ њених грађана, „систем људске сарадње“ са улогом остваривања опште друштвене добробити (*bono publico*).⁹⁰⁵ Природа односа власти и појединца се консеквентно у тим земљама данас значајно приближила филозофском концепту друштвеног уговора, а чија последица на терену уставног права јесте, између осталог, плодно тло за уставне обичаје и начелно веће поверење у институције. У таквом амбијенту постоје услови за политичку климу у којој се неке ствари подразумевају, тј. „просто се не раде“ иако то није експлицитно прописано, док схватање државе као власти у смислу моћи води природно тенденцији испитивања, односно искоришћавања њених лимита.

Земље Централне и Источне Европе је после пада ауторитарних комунистичких режима чекало све оно што су западне државе прошле много раније. Повратак капитализма значио је првобитну акумулацију капитала (са свим њеним негативним последицама) потпуно анахроно – крајем XX века. Сасвим незреле демократије биле су очекивано немоћне

⁹⁰⁵ Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Београд 2006, 11 – 12.

да „преко ноћи“ успоставе поверење у нове институције, што је пак створило плодно тле за популистичке политике и следствено кочење демократских тенденција стварањем зачараног круга и неизбежних турбуленција као покушаја изласка из њега. Овакав сценарио се по правилу дешавао у свим овим државама, трајао је негде краће, а негде дуже, а грађанима је на преласку из XX у XXI век био можда посебно болан, јер је тада већ свет, захваљујући технолошком напретку, постао ближи него икада. Уставно-политичке последице овога смо већ поменули у претходном поглављу, а све се у крајњој линији могу свести на низак општи ниво демократске културе, који онда захтева екстензивну уставноправну регулативу.

Разлике између запада и истока су и дан данас у овом смислу присутне у мери да се многа од питања која смо анализирали у овој дисертацији, односно проблеми у пракси које смо констатовали, у западним земљама уопште не постављају, нити дешавају, упркос (по нашим мерилима) свим предусловима да до њих дође. У Србији би зато један од општих политичких императива морало бити подизање општег нивоа демократске културе, што представља задатак свих активних политичких чинилаца, али и медија, као и самих грађана. Уколико бисмо пак једног дана колективно подигли ниво демократске културе, можда низ сада нужних забрана и регулатива не би више биле потребан. Ефекат високог нивоа политичке културе у домену интересовања овог рада илустроваћемо кратко на примеру савезног председника у Немачкој.

Како је већ било речи у поглављу 6.2, регулатива овлашћења савезног председника прилично је недоречена и оставља значајан простор који би се могао искористити за различита тумачења и злоупотребе. Председнику није забрањено да остане члан партије, а у литератури се истиче да заправо *не постоје одредбе Основног закона, које би недвосмислено искључиле могућност политизације ове функције*.⁹⁰⁶ До овога у пракси међутим једноставно не долази, значајним делом управо услед високо достигнутог нивоа политичке културе. Не поставља се питање „докле сме да се иде“, или „шта би све могло да се ради, а да се тиме не повреди (грубо) нека одредба“, већ пре питање „шта је уобичајено, нормално да се ради, а шта не“⁹⁰⁷. У немачкој литератури се за председника такође често истиче да је он „традиционално политички неутралан у смислу партије (чије чланство дакле може да задржи – прим. М.Ђ.), али не и у смислу друштва“⁹⁰⁸. То „традиционално“ јесте управо једна конвенција чије поштовање обезбеђује демократска култура. „Меру неопходног уздржавања поставља он сам, у складу са својим схватањем функције, јер недвосмисленог нормирања нема.“⁹⁰⁹ Иако слаб по овлашћењима, немачки председник Франк Валтер Штајнмајер је одиграо веома важну и осетљиву улогу током кризе формирања владе 2017. и 2018. године, агитујући на крају практично противно званичном ставу своје Социјалдемократске партије Немачке, да се „не улази поново у 'велику коалицију“ (до које је ипак на крају ипак дошло). По нашим сазнањима није било иоле озбиљнијих тврдњи у јавности да Штајнмајер у овом политички деликатном послу посредовања настукао пристрасно.

⁹⁰⁶ Klaus Schlaich (1987в), 542.

⁹⁰⁷ У оквиру истраживања за потребе ове дисертације провели смо, између осталог, нешто више од два месеца на Универзитету Зарланд (Universität Saarland) у Немачкој, где смо имали прилике да се консултујемо и са познатим професором Томасом Гигерихом (Thomas Giegerich). На нашу констатацију да заправо не постоји недвосмислен, неупитно ефикасан механизам који би спречио да савезни председник своју функцију (зло)употреби за добит сопствене политичке партије, проф. Гигерих је просто одговорио да „не постоји правна препрека и да енглеска краљица свој говор одржи у купаћем костиму, па се то просто неће десити“. Овај одговор јесте шалив, али по нашем мишљењу он *суштински* објашњава један начин размишљања који је нашим политичким елитама још увек стран. Готово идентичан став смо чули и у разговору са бившим судијом немачког Савезног уставног суда, професором Удо Штајнером (Udo Steiner).

⁹⁰⁸ Ingo von Münch, Philip Kunig (Hrsg.), 2581.

⁹⁰⁹ Klaus Schlaich, „Der Status des Bundespräsidenten“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, Heidelberg 1987, 530 – 531.

Да ли је председник члан партије или није, практично дакле не игра никакву улогу, јер неутралност председника и у пракси подразумева принцип „једнаког третмана“, а ауторитет председника лежи управо у томе да ли он успева да наступа политички, а да притом не буде једностран или партијски обојен.⁹¹⁰ Он „не сме бити државно-политички неутралан“, већ „партијско-политички“ неутралан, те држати дистанцу у односу на политичке партије и друштвене групе.⁹¹¹ Конкретне границе и ту фину нивелацију утврђује пак – он сам, како искуство показује, врло успешно. Овоме на изванредан начин у прилог говори и чињеница да је пракса употребе суспензивног вета међу најсведенијима на свету и да, по нашим сазнањима, никада није било речи о злоупотреби у овом смислу (иако је овај институт у Немачкој потенцијално можда посебно погодан за злоупотребе). Комплетна колективна перцепција функције председника је таква да се та питања просто ни не постављају. Јасно је да је реч о председнику ниског легитимитета (мада, како смо видели, има и другачијих ставова по овом питању) и слабих овлашћења, али овакав вид делотворног самоограничавања, које деценијама не прелази фину самоуспостављену линију ипак много говори о општој политичкој култури у овој земљи. У Мађарској је, како смо видели, такође посредно изабрани председник Арпад Генц иницијално „испитивао границе своје моћи у односу на владу“, а када би, хипотетички, немачки модел био данас примењен у Србији, нисмо нажалост сигурни да би примена текла тако глатко и без проблема.

Коначно, када се говори о питањима демократске културе, поред тежње за њеним јачањем, паралелно треба водити рачуна и о начинима њене заштите. У овом смислу, мишљења смо, треба поменути и институт суспензивног вета, као потенцијално ефикасан инструмент за сузбијање недемократских тенденција. Под недемократским тенденцијама подразумевају се кршења устава, па и она најфлагрантнија, која су уперена против демократских вредности, али и низ граничних случајева, тј. законских предлога са решењима која се можда не могу подвести стриктно под појам неуставности, али стварају амбијент какав не одговара једном демократском друштву и јачању демократске културе. Некада је овде тешко разлучити (посебно уколико је реч о земљама из „четврте групе“ модела уставног вета, код којих је поступак јединствен) да ли је реч о уставном или политичком вету, али је јасно да би проглашење таквог закона поред конкретне штете слало јако лошу поруку јавности (макар касније било укинута од стране уставног суда). Нису међутим, наравно, сва кршења устава уперена против демократских вредности, па се тако може рећи да ова политиколошка категорија својим обимом делимично улази у домен уставног, а делом политичког суспензивног вета.

По свом квалитету овакве „недемократске тенденције“ могу бити врло различите, од релативно бенигних и популистичких (али суштински недемократских), преко недемократских политичко-утилитарних тежњи, па све до оних покушаја који би подразумевали удружено, умишљајно противуставно деловање ради постизања некаквих „виших циљева“. Примера ради, у САД је пракса употребе вета како би се спречиле нелибералне тенденције стара готово колико и сам институт суспензивног вета. Председници Гровер Кливленд, Вилијам Тафт и Вудро Вилсон су тако нпр. сви изјављивали вето на законе којима су се имигранти условљавали тестовима писмености (такав закон је пак на крају донет јер Вилсонов вето, за разлику од претходна два, није био успешан, већ надгласан високом 2/3 већином, коју амерички Устав тражи).⁹¹² Један други, врло илустративан пример употребе суспензивног вета ради заустављања недемократских тенденција у Америци (изјављен додуше од стране гувернерке савезне државе Аризона, а не од стране председника читавих САД) је онај стављен 2014. године на један изгласани предлог закона у овој држави,

⁹¹⁰ Martin Nettesheim (2005a), 1043.

⁹¹¹ Michael Sachs (Hrsg.), 1340.

⁹¹² Clinton Rossiter (1956), 95.

који би, да је донет, омогућио власницима радњи да из религиозних разлога одбију да услуже људе хомосексуалне оријентације.⁹¹³

У Русији је председник Дмитриј Медведев 2010. године суспензивним ветом зауставио изгласани предлог закона који је на специфичан начин органичавео политичке слободе. Наиме, било је предвиђено да се особама које су раније биле осуђене за организовање нелегалних демонстрација забрани подношење захтева за добијање дозволе за одржавање протеста.⁹¹⁴ Пољски председник Анджеј Дуда је 2017. године ветирао (после протеста широм земље) два од три изгласана предлога закона о реформи правосуђа, јер је сматрао да они воде политизацији судства. Наредне године је ветирао и предлог закона о избору представника Пољске за Европски парламент, јер је сматрао да је предложени механизам избора недемократски.⁹¹⁵ Готово бизаран пример у овом смислу представља један 2019. године ветирани изгласани предлог закона у Словачкој, који је предвиђао да се извођење страних химни, осим када је учињено у присуству делегације те земље, забрањује и кажњава са седам хиљада евра.⁹¹⁶ Иако овакав закон не би озбиљно угрозио неко фундаментално право, он би послао једну беспотребну националистичку поруку, која свакако не би допринела јачању културе демократије и солидарности.

Осим могућности да активно спречи овакве акте, суспензивни вето самим својим постојањем врши функцију одвраћања од оваквих покушаја и тенденција. Чак и најслабији вето председника представља једну линију одбране и може спречити чак и угрожавање уставног поретка, уколико се парламент поведе некаквим „вишим“ циљевима, не марећи за уставност. У немачкој литератури се тако истиче: „Савезни председник ће користити свој *potestas* у смислу једне правне резерве, уколико већ сам његов ауторитет не може да спречи заједничко противуставно деловање других уставних органа. Шеф државе треба да константно чини јасним, да ће у случају 'иманентне уставне кризе' он користити своја уставом дата овлашћења ради очувања уставног поретка. На овај начин, уставни органи одговорни за садржај закона могу бити натерани да очито неуставне законске одредбе не доносе уз штура образложења како су оне садржински неопходне.“⁹¹⁷

⁹¹³ Гувернерка Аризоне ставила вето на анти-геј закон, Блиц, <https://www.blic.rs/vesti/svet/guvernerka-arizone-stavila-veto-na-anti-gej-zakon/c2tme75> ; (приступљено 22.2.2020)

⁹¹⁴ Медведев одбацио промене закона о демонстрацијама, Блиц, <https://www.blic.rs/vesti/svet/medvedev-odbacio-promene-zakona-o-demonstracijama/dexcrnj> ; (приступљено 22.2.2020)

⁹¹⁵ Види поглавље 6.3.2.

⁹¹⁶ Slovak president vetoes foreign anthem ban, <https://www.france24.com/en/20190411-slovak-president-vetoes-foreign-anthem-ban> ; (приступљено 22.2.2020)

⁹¹⁷ Walther Maximilian Pohl, 207.

9. Закључак

Како смо у уводним излагањима истакли, један од основних задатака који смо себи у овој дисертацији поставили био је тражење одговора на фундаментално питање *шта је суспензивни вето* као институт уставног права, *шта он све може да подразумева* и каква је његова *правна природа*. Као ретко који други уставноправни институт, он показује различите појавне облике у уставним системима земаља широм света, због чега научно бива битно другачије квалификован у националним доктринама. Другим речима, оно што уставна регулатива и наука једне земље виде као суспензивни вето, то често неће бити тако у другој држави, негде ће постојати парцијална преклапања итд.

Мишљења смо да су међу ауторима широм света утицаји логике сопственог решења посебно изражени и приликом покушаја објашњавања овог института *per se* (глобално), те да они замагљују истраживачки поглед и следствено неретко доводе до непотпуних одговора. На пример, казуистичка природа америчке доктрине (која је у складу са карактером прецедентног система ове земље) у суспензивном вету види превасходно политичко средство, није склона догматским анализама и бави се овим овлашћењем готово увек у контексту праксе. Пољска и мађарска литература (као и уставна решења) јасно разликују уставни од политичког суспензивног вета, као два вида овог овлашћења, док се у француској литератури, вероватно из разлога посебног историјског значаја и традиције Уставног савета и претходне контроле уставности, уставни вето уопште не сагледава као вид суспензивног вета председника (иако претходна контрола уставности иницирана од стране председника није ништа до уставног вета, уколико зауставља промулгацију, што у Француској јесте случај). У немачкој литератури се суспензивни вето у овој земљи означава и третира као „право провере“ (*das Prüfungsrecht*), док се за ово исто овлашћење у литератури која је се бави другим правним системима среће термин *Das Vetorecht*⁹¹⁸, по нашим сазнањима никада коришћен и за домаће решење, које иако заиста сведено на минимум, и даље одговара суспензивном вету у другим земљама (у једном виду). Овакве разлике у доктринарним приступима представљају, по нашем мишљењу, највећим делом последицу порекла, историјског развоја и различите адаптације института суспензивног вета који своју претечу налази у краљевском овлашћењу давања законодавне санкције. За разлику од неких других краљевских прерогатива (попут помиловања) који се никада нису до краја прилагодили концепту модерне правне државе (те и данас поседују изразито атаквистичке одлике), суспензивни вето је своју правну природу прилагодио савременим републикама успешно, али уз прегршт разлика у појавним облицима, што се као одраз показује и у наведеним различитим доктринарним схватањима широм света.

Како је уставно право наука, а одлика науке је да осим прикупљања и систематизације знања из своје области, покуша да дефинише и универзалне правилности у домену свог интересовања, тако смо и ми анализом разних националних регулатива и доктринарних објашњења покушали да изнађемо оно што су иманентне карактеристике суспензивног вета као института неvezано од конкретног уставноправног система, да систематизујемо појавне карактеристике и његове модалитете, те да понудимо један општи одговор, који би био примењив на сваки републикански уставноправни систем који познаје суспензивни вето у било каквој форми. У складу са тиме закључујемо да суспензивни вето председника републике постоји када год председник својом изјавом воље може одбити промулгацију, а да притом коначна судбина изгласаног законског предлога не зависи од његове, већ од воље

⁹¹⁸ Нпр: Karl Carstens, *Grundgedanken der amerikanischen Verfassung und ihre Verwirklichung*, Berlin 1954, 67 – 68.

другог државног органа, по правилу парламента или уставног суда. Покушај једне универзалне дефиниције овог института би стога гласио:

Суспензивни вето је овлашћење председника републике да условно ускрати акт промулгације изгласаном предлогу закона, док о томе коначну одлуку не донесе неки други орган.

Ова дефиниција би по резултатима нашег истраживања одговарала начелно свим, међусобно често врло различитим регулативама суспензивног вета у свету и свака регулатива једног председничког овлашћења која одговара овој дефиницији јесте, по нашем мишљењу, неки вид суспензивног вета, чак и ако се у доктрини те конкретне земље третира другачије. Она је пак, иако универзална, начелно прилично сведена, што значи да је за дефинисање овог института ради потреба једног појединачног уставноправног поретка њу потребно „обогатити“ специфичностима његове регулативе. Суспензивни вето би се, у складу са тиме, у нашој земљи могао дефинисати овако:

Суспензивни вето председника Републике Србије је његово право да изгласаном предлогу закона ускрати акт промулгације и врати га са образложењем Народној скупштини, која може да одлучи да о њему поново гласа, што ако учини, уз постизање већине гласова од укупног броја народних посланика, тада Уставом обавезује председника на доношење акта о промулгацији.

Ни једна дефиниција, па тако и ова, неће обухватити баш сваку појединост регулативе суспензивног вета, али смо мишљења да су на овај начин у дефиницију укључени сви најважнији елементи, да је она сложена али и компромисно јасна.

Правна природа суспензивног вета је фундаментално дихотомна, што значи да се ово овлашћење може користити у циљу заштите уставности (уставни вето), као и у случајевима постојања неслагања председника о целисходности дотичног акта (политички вето). Примена једног у начелу подразумева немогућност примене оног другог јер ако је нешто неуставно, питање целисходности се не поставља и заштита уставности у овом смислу има примат. Већина земаља познаје институт суспензивног вета у пуном обиму (без или са разликама у процедури по којој се по њима поступа), али постоје и оне које председнику дају право да промулгацију одрекне само у случају сумње у уставност. Не постоји пак решење по коме постоји само политички вето, јер је тако нешто само по себи нелогично (свака неуставност би се могла подвести под политички разлог).

Анализа показује да регулатива појединих аспеката (елемената) суспензивног вета, (нпр. ограничавања или проширивања предмета овог овлашћења, дужине рокова, питања форме и садржине, поновне процедуре у парламенту, улоге уставног судства итд.) показује да су одређена решења, по нашем мишљењу, универзално прихватљивија од других уколико се суоче са теоријском анализом института, док је питање неких других пак нераскидиво везано за одлике поретка и улогу председника републике као титулара овог овлашћења (па се код њих не може говорити о *a priori* бољим решењима). На основу овога смо приметили да се (из свега пар изузетака) сва решења упоредноправно посматрано могу сврстати у четири основна дистинктивна модела суспензивног вета, који подразумевају: модел изразито јаког суспензивног вета преваходно политичке функције (приказан на примеру САД), модел изразито слабог суспензивног вета, ограниченог само на заштиту од елементарне неуставности (пример Немачке), модел суспензивног вета пуног обима који предвиђа посебне процедуре за политички и уставни вето (примери Француске, Пољске и Мађарске) и коначно, модел пуног обима суспензивног вета са јединственим поступком пред парламентом (какав постоји, између осталог, у Србији). Сваки од ових модела доводи до значајних разлика у перцепцији и примени института у пракси, услед којих долази до

поменутих доктринарних разлика (понекад чак и извесне конфузије), иако је суштински само реч о варијацијама једног истог овлашћења.

Коначно, детаљна анализа српског решења (по Уставима из 1990. и 2006. године), као и праксе суспензивног вета у нашој земљи, показују неколико принципијелних, као и низ ситнијих мана, од којих се неке сасвим лако могу отклонити, док би друге захтевале ревизију Устава, којој се свеједно, из много у овој дисертацији образложених разлога надамо. Чврсто стојимо при ставу да решење по коме је политички орган надлежан за давање оцене о питањима уставности није оправдано, те се у оквиру предлога за ревизију српског решења залажемо за увођење улоге Уставног суда у поступку по уставном вету. Друга начелна замерка је уједно илустрација нераскидиве повезаности и међузависности манифестације суспензивног вета и положаја његовог титулара. Српски уставни оквир оставља, по нашем мишљењу, сасвим легалну могућност да, ако се испуне одређени услови, дође до концентрације власти у рукама председника Републике (што се до сада више пута и десило), а што консеквентно обесмишљава институт суспензивног вета као средство провере и међусобног утицаја грана власти. Мишљења смо да би прихватање модела који смо као предлог изложили, значајно допринело не само регулативи института суспензивног вета, већ и давању нашој земљи јаснијег и постојанијег уставног идентитета.

У светлу обављеног истраживања, изведених закључака и свега изнетог у овој дисертацији, преостало је још само да *констатујемо претежну испуњеност научних хипотеза*, са којима смо овом истраживању (у пројекту докторске дисертације) иницијално приступили. Како је у свим друштвеним наукама, па и у уставном праву, тешко давати оцене у апсолутним категоријама, јер тако нешто просто не би одговарало истини која је најчешће „негде између“ (посебно уколико је, као у овом случају, циљ истраживања био да се закључци изведу универзално, а не само у једном уставном систему), испуњеност хипотеза не оцењујемо само са „да“ или „не“, већ уз једно краће објашњење ради прецизности одговора.

1. *Суспензивни вето представља једно од председничких овлашћења, које, зависно од начина на које је регулисано, представља важан чинилац у одређењу „снаге“ председника у једној држави.* – Ова хипотеза је начелно **потврђена**, уз уважавање једног мањег броја изузетака у упоредном праву. Суспензивни вето прати и делом одређује снагу једног председника у републикама широм света. Ово посебно долази до изражаја у земљама председничког система у којима председник на располагању има снажан политички суспензивни вето.
2. *Посматрано кроз призму идеје народне суверености, једино је оправдано решење по коме суспензивни вето (из разлога сумње у политичку целисходност изгласаног закона) улаже онај председник, чији је легитимитет исти као легитимитет законодавног тела које је закон изгласало.* – Ова хипотеза **није потврђена**. Догматском, али и упоредноправном анализом смо дошли до закључка да само постојање политичког вета нема директно везе са легитимитетом председника, већ са неопходном већином за његово обарање у поновном поступку. У том смислу мора постојати корелација. Иако заиста један број председника ниског легитимитета не располаже правом политичког вета, нема теоријски посматрано сметњи за тако нешто уколико је реч о „слабом“ политичком вету.
3. *Поновљена процедура мора бити тежа од првобитне (захтевати већу већину) и поштовати притом разлике у неопходној већини за изгласавање различитих закона.* – Ова хипотеза је **условно потврђена**. Уколико је реч о председничким и полупредседничким системима власти, она по правилу опстаје, што није случај и када се ради о парламентарном систему.

4. *Позитивноправно решење председничког права суспензивног вета у Републици Србији није адекватно, јер садржи низ недостатака како правнодогматски гледано, тако и посматрано из угла његове практичне примене. – Ова хипотеза је у потпуности потврђена.*
5. *Суспензивни вето у Републици Србији у себи садржи две битно различите функције – политичку (оцену целисходности закона) и другу која се може окарактерисати као мера контроле уставности.*
 - *ове две функције су по својој природи несличне и упитно комплементарне. – Ова (под)хипотеза је **потврђена** (услед предвиђеног јединственог поновног поступка).*
 - *контрола уставности није у складу са задацима за које је задужен председник Републике. Осим што је такво овлашћење у нескладу са смислом и циљевима улоге председника у уставном поретку Републике Србије (на начин на који га одређује Устав из 2006. године), он нема (нужно) довољан капацитет да ову улогу врши. – Ова (под)хипотеза **није потврђена**. Проблем у овом смислу није на страни председника већ лежи у начину на који је регулисана процедура после улагања уставног вета.*
 - *функција контроле уставности која је садржана у председничком праву суспензивног вета на изванредан начин колидира са овлашћењима и задацима Уставног суда, што доводи до правнотеоријски гледано неприхватљивих ситуација, са становишта стремљења ка „чистом“ уставноправном поретку и правној држави. – Ова (под)хипотеза је **потврђена**.*
6. *Читав систем председничких овлашћења у Републици Србији није усклађен са легитимитетом овог органа.*
 - *он поседује низ пропуста који доводе до неусклађености овог домена уставноправног поретка са реалним стањем политичког система (паралелизам уставног оквира и реалног функционисања). Ова (под)хипотеза је начелно **потврђена**.*
 - *тренутни уставни оквир оставља простор за концентрацију власти, а како се она спроводи коришћењем уставних недоследности и пропуста заједно са ванинституционалним средствима, реална снага председника у Србији зависи од личности његовог носиоца и не може се унапред предвидети. – Ова (под)хипотеза је **потврђена**.*

*Главна, тј. општа хипотеза од које смо у истраживању за потребе ове докторске дисертације пошли је начелно **потврђена**, а она је гласила:*

Суспензивни вето, у земљама у којима се у разумној мери политика одиграва у границама права, јесте снажно овлашћење, које представља једну од важних детерминанти за одређење снаге његовог носиоца. Уколико је регулисано на прави начин, оно је једно од средстава којима се нивелише међусобни однос између грана власти, пружа додатна заштита уставности и потенцијално може ититити поредак од недемократских тенденција. У Србији пак постоји значајан простор за нормативна побољшања када је овај институт у питању.

Истраживање је тако показало да су у преовлађујућем делу иницијална очекивања испуњена, али су нека од њих знатно релативизована плурализмом решења које у овом

домену упоредно право познаје. Поред тога се пак показао читав низ других правилности и сасвим специфичних решења које иницијалном поставком истраживања нисмо могли предвидети (од којих су пак неки изведени закључци значајнији од појединих почетних претпоставки), а који су сада изложени и систематизовани у овом раду.

KORIŠŤENA LITERATURA I IZVORI

Књиге:

1. Ackerman Bruce, *The Failure of the Founding Fathers*, Harvard 2005.
2. Adamovich Ludwig K., Funk Bernd-Christian, *Österreichisches Verfassungsrecht – Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft*, Wien – New York 1985.
3. Badura Peter, *Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, München 2015.
4. Bagehot Walter, *The English Constitution*, Oxford 2001.
5. Berchtold Klaus, *Der Bundespräsident – Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht*, Wien – New York 1969.
6. Berka Walter, *Lehrbuch Verfassungsrecht – Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium*, Wien-New York 2008.
7. Bhardwaj R.C, *Constitution Amendment in India*, New Delhi 1995.
8. Bollendorf Norbert, *Die Staatsoberhäupter in der Bundesrepublik und in Frankreich*, (докторска дисертација), Würzburg 1965.
9. Bulmer Elliot, *Presidential Veto Powers*, Stockholm 2017.
10. Campbell Mason Edward, *The Veto Power – Its Origin, Development and Function in the Government of the United States (1789-1889)*, Boston 1890.
11. Carstens Karl, *Grundgedanken der amerikanischen Verfassung und ihre Verwicklung*, Berlin 1954.
12. Char Narasimha, *The Constitution of India*, Calcutta 1956.
13. Corwin Edward, *The Constitution and What it Means Today*, New Jersey 1954.
14. Corwin Edward, *The President – Office and Powers*, New York 1965.
15. Das Basu Durga, *Commentary on the Constitution of India (Vol. II)*, Calcutta 1965.
16. Das Basu Durga, *Introduction to the Constitution of India*, Nagpur 2011.
17. Dezső Mártha, *Constitutional Law in Hungary*, Alphen aan den Rijn 2010.
18. Di Fabio Udo, *Die Weimarer Verfassung – Aufbruch und Scheitern*, München 2018.
19. Dieter Hesselberger, *Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung*, Bonn 1996.
20. Fallon Richard H., *The Dynamic Constitution – An Introduction to American Constitutional Law*, Cambridge 2004.
21. Fleiner – Gerster Thomas, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin – Heidelberg, 1995.
22. Freudenheim Yehoshoua, *Die Staatsordnung Israels – ihre Vorgeschichte und ihre rechtlichen Grundlagen*, München – Berlin 1963.
23. Gicquel Jean, Gicquel Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2014.
24. Gröpl Christoph, *Staatsrecht I*, München 2012.
25. Hartman Jürgen, Kempf Udo, *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien*, Opladen 1989.
26. Kipke Rüdiger, *Das politische System Ungarns*, Wiesbaden 2005.
27. Kloepfer Michael, *Verfassungsrecht I – Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht*, München 2011.
28. Koellreuter Otto, *Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin 1938.
29. Köker Philipp, *Veto et peto: Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, (докторска дисертација на University College London), London 2015.
30. Kornbichler Hendrik et al, *Verfassungsrecht – schnell erfaßt*, Berlin-Heidelberg 2001.
31. Kunkel Wolfgang, *An Introduction to Roman Legal and Constitutional History*, Oxford 1973.
32. Mangoldt Herman, Klein Fridrich, Starck Christian, *Kommentar zum Grundgesetz*, München 2005.

33. Neustadt Richard, *Presidential Power – The Politics of Leadership*, New York – London 1961.
34. Ogg Frederic, Ray Orman, *Introduction to American Government*, New York 1951.
35. Pohl Walther Maximilian, *Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen*, Hamburg 2001.
36. Popović Dragoljub, *Comparative Government – In the Early Twenty-First Century*, Belgrade 2017.
37. Pritchett Charles Herman, *The American Constitution*, New York – Toronto – London 1959.
38. Riz Roland, Happacher Esther, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts*, Innsbruck 2013.
39. Rose-Ackerman Susan, *From Elections to Democracy – Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Cambridge 2005.
40. Rossiter Clinton, *The American Presidency*, New York 1956.
41. Rossiter Clinton, *The Three Pillars of U.S. Government: the Presidency, the Congress, the Supreme Court*, Washington 1962.
42. Sachs Michael (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München 2014.
43. Sahlmüller Fred, *Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen in Bund und Ländern*, докторска дисертација на Правном факултету „Julius Maximilians“, Würzburg 1966.
44. Sanford George, *Democratic Government in Poland – Constitutional Politics since 1989*, London 2002.
45. Scheuner Ulrich, *Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung*, Tübingen, 1966.
46. Štok Andreja, *Šef države – funkcija in pristojnosti*, магистарска теза на Правном факултету у Љубљани, Ljubljana 2011.
47. Thomson Charles, *Television and Presidential Politics*, Washington 1956.
48. Vital-Duran Emmanuel, *Memento des institutions politiques françaises*, Paris 2005.
49. von Münch Ingo, Kunig Philip (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München 2012.
50. Wade Emlyn C. S., Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, London – New York – Toronto 1957.
51. Ziemer Klaus, *Das politische System Polens*, Wiesbaden 2013.
52. Zimmermann Bernhard, *Das Bundespräsidialamt*, Bonn 1968.
53. Анатољевич Крутоголов Михаил, *Государственный строй современной Франции*, Москва 1958.
54. Баста Флајнер Лидија Р., *Политика у границама права*, Београд 2012.
55. Бойченко Галина Гавриилловна, *Конституција Соединних Штатав Америци (США)*, Москва 1959.
56. Бујуклић Жика, *Forum Romanum*, Београд 2012. (а)
57. Бујуклић Жика, *Римско приватно право*, Београд 2012. (б)
58. Булајић Светислава, *Чувар француског Устава*, Београд 2006.
59. Вујадиновић-Миљинковић Драгица, *Политичке и правне теорије са збирком одабраних прилога*, Београд 1996.
60. Гостовић Драган, *Извршна власт као државна функција*, Београд 2006.
61. Де Верготини Ђузепе, *Упоредно уставно право*, Београд 2015.
62. Ђорђевић Јован, *Уставно право*, Београд 1986.
63. Ђорђевић Срђан, *Председник Републике Србије*, Крагујевац 1998.
64. Живковић Мирослав, *Модерни системи власти*, Београд 2006.
65. Јефтић Драгош, Поповић Драгољуб, *Народна правна историја*, Београд 2003.
66. Јовановић Слободан, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд 2011.
67. Јовановић Слободан, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1924.
68. Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи, Уставни и политички системи (сабрана дела vol. V)*, Београд 2006. (а)

69. Јовичић Миодраг, Закон и законитост – живот правних прописа, *Устав и уставност, (сабрана дела vol. III)*, Београд 2006. (б)
70. Јовичић Миодраг, Куда идеш Србијо?, *Србија на прелому векова (сабрана дела vol. VI)*, Београд 2006. (в)
71. Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Београд 2014.
72. Кркљуш Љубомирка, *Правна историја српског народа*, Београд 2009.
73. Кутлешкић Владан, *Устави бивших социјалистичких држава Европе – Упоредноправна студија*, Београд 2004.
74. Лајпхарт Аренд, *Модел демократије – облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, Београд-Подгорица 2003.
75. Лилић Стеван, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Београд 2006.
76. Марковић Ратко, *Уставно право*, Београд 2014.
77. Микић Владимир, *Амерички председник као шеф дипломатије и врховни заповедник*, Београд 2017.
78. Николић Оливер, *Законодавна процедура у Југославији са посебним освртом на швајцарско право*, Београд 1997.
79. Николић Павле, *Уставно право*, Београд 1997.
80. Орловић Слободан, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд 2008.
81. Пајванчић Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд 2009.
82. Пејић Ирена, *Парламентарно право*, Ниш 2011.
83. Петров Владан, *Парламентарно право*, Београд 2010.
84. Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд 2003.
85. Симовић Дарко, Петров Владан, *Уставно право*, Београд 2018.
86. Симовић Дарко, *Полупредседнички систем*, Београд 2008.
87. Станић Милош, *Посланичке странке и посланички мандат*, Београд 2019.
88. Стојановић Драган, *Уставно право*, Ниш 2006.
89. Тошић Драгана, *Суспензивни вето шефа државе у уставном систему Републике Србије*, мастер рад на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд 2015.
90. Ћупић Данило, *Оцена уставности аката и радњи судске власти*, докторска дисертација на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд 2014.
91. Фридрих Карл. Ј., *Конституционална демократија*, Подгорица 2005.
92. Штурановић Петар, *Законодавна надлежност скупштине у савременом парламентарном систему*, Подгорица 2017.
93. Шуковић Мијат, *Уставно право – универзална уставна тематика и уставно право Црне Горе*, Подгорица 2009.

Чланци:

1. Abolina Inese, „Presidential Suspensive Veto Decision-Making Practice in Latvia: Valdis Zatlers and Andres Berzins“, *Nordsci Conference on Social Sciences (Book 2, Vol I)*, Sofia 2018.
2. Albert Richard, Presidential values in parliamentary democracies, *International Journal of Constitutional Law*, 2/2010.
3. Arato Andrew, Miklósi Zoltán, „Constitution Making and Transitional Politics in Hungary“, *Framing the State in Times of Transition – Case Studies in Constitution Making*, Washington 2010.
4. Baumgartner Jody, Morris Mark, A Comparative Look at Presidential Pardon Power, *Politics&Policy* 2/2001.
5. Bradley Curtis A., Morrison Trevor W., Presidential Power, Historical Practice and Legal Constraint, *Columbia Law Review*, 4/2011.
6. Bruff Harold, The President and Congress: Separation of Powers in the United States of America, *Adelaide Law Review*, 2/2014.
7. Cerar Miro, Položaj in vloga predsednika republike Slovenije, *Teorija in Praksa*, 5/1997.
8. Constantinesco Vlad, Pierre-Caps Stephan, France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic, *European Constitutional Law Review*, 3/2006.
9. Dobos Gábor, Gyulai Attila, Horváth Attila, Weak but not Powerless: „The Position of the President in the Hungarian Political System“, *Presidents above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno 2013.
10. Đorđević Miroslav, „Ombudsman“, *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe*, Belgrade 2013.
11. Đorđević Miroslav, Constitutional Determination of the Electoral System and the Countries of Former Yugoslavia, *Foreign Legal Life*, 4/2017.
12. Elster John, Bargaining over the Presidency, *East European Constitutional Review*, 1/1994.
13. Fontana David, The Second American Revolution in the Separation of Powers, *Texas Law Review*, (87)2009.
14. Grzeszczak Robert, „The European Transformation of the Legislative, Executive and Judicial Power in Poland“, *The Transformative Power of Europe – The Case of Poland*, Baden-Baden 2015.
15. Hillar Marian, The Polish Constitution of May 3, 1791: Myth and Reality, *The Polish Review*, 1/1992.
16. Holmes Steven, Superpresidentialism and its Problems, *East European Constitutional Review*, 1/1994.
17. Kasapović Mirjana, Parliamentarism and Presidentialism in Eastern Europe, *Politička misao*, 5/1996.
18. Lucky Christian, A Comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe, *East European Constitutional Review*, 1/1994.
19. Martins Ana, The Portuguese Semi-Presidential System – About Law in the Books and Law in Action, *European Constitutional Law Review*, 1/2006.
20. Metcalf Lee Kendall, Presidential Power in the Russian Constitution, *Journal of Transnational Law and Policy*, 1/1996.
21. Mink Andras, Survey of Presidential Powers: Formal and Informal (Hungary), *East European Constitutional Review*, 1/1994.
22. Moe Terry, William Howell, Unilateral Action and Presidential Power: A Theory, *Presidential Studies Quarterly*, 4/2004.
23. Nettesheim Martin, „Amt und Stellung des Bundespräsidenten in der grundgesetzlichen Demokratie“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III*, Heidelberg 2005. (a)

24. Nettesheim Martin, „Die Aufgaben des Bundespräsidenten“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III*, Heidelberg 2005. (б)
25. Schlaich Klaus, „Der Status des Bundespräsidenten“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, Heidelberg 1987. (a)
26. Schlaich Klaus, „Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, Heidelberg 1987. (б)
27. Schlaich Klaus, „Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge“, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland II*, Heidelberg 1987. (в)
28. Schmitt Carl, „Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung“, *Der deutsche Föderalismus, Die Diktatur des Reichspräsidenten*, Berlin – Leipzig 1924.
29. Smerdel Branko, Design and Operation of the 'Hibryd Presidency – Evaluation of the Power Sharing in Croatia Top Executive, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2/2015.
30. Spitzer Robert J., "The Law": The "Protective Return" Pocket Veto: Presidential Aggrandizement of Constitutional Power, *Presidential Studies Quarterly*, 4/2001.
31. Sula Piotr, Szumigalska Agnieszka, „The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of Poland“, *Presidents above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno 2013.
32. Благојевић Борислав, Упоредно право – метод или наука, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/1953.
33. Вучетић Слободан, „Раскорак уставних овлашћења и стварне политичке моћи председника Републике Србије“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997.
34. Вучић Оливера, „Положај и функције државног поглавара (шефа државе)“, *Уставно питање у Србији*, Ниш 2004.
35. Вучковић Јелена, „Однос председника Републике и Владе у уставном законодавству Републике Србије, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018.
36. Gélard Patrice, „Непристојна питања о будућности уставне концепције V француске републике“, *Увод у право Француске*, Београд 2013.
37. Гујаничић Душан, Председник републике у италијанском уставном и политичком систему, *Политичка ревија*, 2/2014.
38. Ђорђевић Александар, Председник Републике у уставном поретку Србије – десетогодишњица Устава од 2006., *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2016.
39. Ђорђевић Мирослав, „Савезни савет у Швајцарској“, *Увод у право Швајцарске*, Београд 2018. (a)
40. Ђорђевић Мирослав, Зашто је изборна листа значајна за изборни систем, *Правни живот*, 12/2016.
41. Ђорђевић Мирослав, Помиловање – упоредноправни осврт, *Страни правни живот*, 3/2018. (б)
42. Ђорђевић Мирослав, Уставноправни аспект института помиловања, *Правни живот*, 12/2018. (б)
43. Јовановић Милош, „Полупредседнички режим француске V републике“, *Увод у право Француске*, Београд 2013.
44. Јовановић Павле, „Уставно-правни положај председника Србије у компаративној перспективи“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2007.
45. Јовичић Миодраг, „Уводна реч“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997.
46. Корхеџ Тамаш, „Уставно начело поделе власти – законодавна власт, извршна власт и положај политичких странака у Републици Србији“, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018.

47. Кутлешић Владан, Суспензивни вето председника Републике Србије, *Правни живот*, 3-4/1992.
48. Кутлешић Владан, Суспензивни вето у Уставу Србије у светлу компаративног права, *Страни правни живот*, 2-3/1991.
49. Кутлешић Владан, Шеф државе у бившим социјалистичким државама, *Архив за друштвене и правне науке*, 2/1994.
50. Лукић Радомир, „Функције и надлежности председника Републике Србије“, *Председник Републике и Устав*, Београд 2018.
51. Лукић Радомир, Уставни положај председника Републике Српске, *Правни живот*, 12/2013.
52. Манојловић Саво, Правна природа и положај уставног судства у систему поделе власти, *Правни живот*, 12/2013.
53. Марковић Ђорђе, „Начин избора председника Републике Србије“, *Председник Републике и Устав*, Београд 2018.
54. Марковић Ратко, „Не дај се, не дај, демократијо“, *Са уставне осматрачнице*, Београд 2017. (а)
55. Марковић Ратко, „Одговорност председника Републике према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, *Два века српске уставности*, Београд 2010.
56. Марковић Ратко, „Председник Републике – статуа или парадер?“, *Са уставне осматрачнице*, Београд 2017.
57. Марковић Ратко, „Ситнице конституционе“, *Са уставне осматрачнице*, Београд 2017. (б)
58. Марковић Ратко, Ка будућем Уставу Србије, *Српска политичка мисао*, посебно издање (2017). (в)
59. Марковић Ратко, Моћ и немоћ председника Републике Србије, *Анали*, 3-4/2004.
60. Марковић Ратко, Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед, *Анали*, 2/2006.
61. Maus Didier, „1958-2013: Чудновата пустоловина Уставног савета“, *Увод у право Француске*, Београд 2013.
62. Микић Владимир, Критички осврт на пораст овлашћења америчке извршне власти, *Правни живот*, 12/2013.
63. Микић Владимир, Перспектива президенцијализације уставног система Турске, *Страни правни живот*, 2/2016.
64. Милић Дејан, „Да ли су инкомпатибилне функције шефа државе и председника политичке странке? Уставноправни положај председника Републике Србије“, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018.
65. Ненадић Боса, „Особености контроле уставности закона у Републици Србији“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 49 (2007).
66. Николић Оливер, Председник републике у парламентарном режиму, *Правни живот*, 12/2012.
67. Николић Павле, Институција председника Републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990., *Архив за правне и друштвене науке*, 2-3/1991.
68. Орловић Слободан, „Уставни положај председника Мађарске и председника Србије“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Нови Сад 2013.
69. Павловић Марко, „Може ли се ослабити председник и ојачати парламентаризам?“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997.
70. Пејковић Марко, Положај шефа државе у политичком систему Србије, *Српска политичка мисао*, 2/2010.
71. Петров Владан, „О неким општим местима и поимању система власти уопште и у Републици Србији, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018. (а)
72. Петров Владан, „Предговор – Устав по мери председника и председник по мери устава?“, *Председник Републике и Устав*, Београд 2018. (б)

73. Петров Владан, Суспензивни вето председника Републике, *Права човека*, 3-6/2005.
74. Пилиповић Милан, „Председник Републике Србије у уставном и политичком систему државе – нормативно и стварно“, *Председник и Устав*, Београд 2018.
75. Рапајић Милан, „Уставноправни положај председника V Француске Републике и његова реална политичка моћ“, *Право и друштвена стварност*, Косовска Митровица 2014.
76. Ратковић Радослав, „О легитимитету и легалитету Устава Републике Србије“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997.
77. Самарцић Никола, Национализација, конфискација и реституција – историјска, правна и политичка питања, *Лимес плус*, 2/2014.
78. Симовић Дарко, „Како до неутралне модераторне власти председника Републике Србије?“, *Председник и Устав*, Београд 2018. (а)
79. Симовић Дарко, „Узроци президенцијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији“, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018. (б)
80. Станић Милош, „Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци – пример Србије“, *Парламентаризам у Србији*, Сарајево 2018.
81. Станић Милош, „Положај председника Русије у поређењу са положајем председника Француске и Турске“, *Увод у право Русије*, Београд 2017.
82. Станковић Марко, Седам деценија Основног закона СР Немачке – у сусрет обележавању века и по федералног уређења, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2019.
83. Стевановић Александар, „Појам сукоба интереса у теорији и законодавству Републике Србије“, *Финансијски криминалитет и корупција*, Београд 2019.
84. Стојановић Драган, „Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013.
85. Тишма Младен, „Уставни органи и савезна надлежност у Основном закону Савезне републике Немачке“, *Увод у право Немачке*, Београд 2011.
86. Тркуља Јовица, „(Не)могућности уравнотежене уставне владавине у Србији“, *Статус и овлашћења председника Републике у уставним системима Југославије, Србије и Црне Горе*, Београд 1997.
87. Ћеранић Јелена, „Политички систем и подела надлежности у Савезној републици Немачкој“, *Увод у право Немачке*, Београд 2011.
88. Чавошки Коста, Уставност и право вета, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/1971.
89. Чок Вида, „Установа председника републике у савременим уставима“, *Зборник радова о страном и упоредном праву*, Београд 1965.

Интернет извори

1. Áder remands electoral bill to Constitutional Court, Портал Politics.HU, <https://web.archive.org/web/20130113043851/http://www.politics.hu/20121207/ader-remands-electoral-bill-to-constitutional-court-but-says-controversial-law-guarantees-free-elections/>; (приступљено 25.2.2020)
2. Cameron Charles, *The Presidential Veto*, Princeton University Open Scholar: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ccameron/files/the_presidential_veto_v3.pdf; (приступљено 31.8.2019.)
3. Der Bundespräsident, Amtliche Funktionen, <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/amtliche-funktionen-node.html>; (приступљено 21.11.2019)
4. Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Fristen im Gesetzgebungsverfahren, 6: <https://www.bundestag.de/resource/blob/503064/ab5229bd14dd9dd486e7b9975a15aec4/W-D-3-042-17-pdf-data.pdf>; (приступљено 7.9.2019.)
5. EU Presses Case for France to End Veto on Two Balkan Countries, Bloomberg, доступно на: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-16/eu-presses-case-for-france-to-end-veto-on-two-balkan-countries>; (приступљено 26.2.2020.)
6. Hamilton Alexander, *Federalist Papers No. 73 (The Provision for the Support of the Executive, and the Veto Power)*, Yale Law School Avalon Project: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed73.asp; (приступљено 4.9.2019.)
7. Hungarian president vetoes controversial nature bill, <https://wwf.panda.org/?246292/Hungarian-president-vetoes-controversial-nature-bill>; (приступљено 25.2.2020.)
8. Kißener Michael, *Die Zeit des Nationalsozialismus*, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/dossier-nationalsozialismus/70814/die-zeit-des-nationalsozialismus?p=all>; (приступљено 21.11.2019.)
9. Luxembourg to reduce duke's power, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7763539.stm>; (приступљено 25.2.2020.)
10. Poland's president vetoes altered election rules, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/polands-president-vetoes-altered-election-rules/a-45106074> (приступљено 23.2.2020.)
11. Polish President Duda to Veto Reform Bills That Triggered Protests, NBC News, <https://www.nbcnews.com/news/world/polish-president-duda-veto-reform-bills-triggered-protests-n785841>; (приступљено 23.2.2020)
12. President Trump signs his first veto, CNN, <https://edition.cnn.com/politics/live-news/trump-veto-national-emergency/index.html>; (приступљено 25.2.2020.)
13. President vetoes VAT bill, Radio Prague International, <https://www.radio.cz/en/section/news/president-vetoes-vat-bill>; (приступљено 25.2.2020.)
14. Presidential Election Results: Donald J. Trump Wins, New York Times, <https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president>; (приступљено 29.2.2020.)
15. Rybicki Elisabeth, *Veto Override Procedure in the House and Senate*, Congressional Research Service, 2; <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22654>; (приступљено 25.2.2020.)
16. Sadecki Andrzej, Gniazdowski Mateusz, Constitution for a New Hungary – The Domestic and Regional Implications, *OSW Commentary*, 60(2011), http://aei.pitt.edu/58334/1/commentary_60.pdf (приступљено 25.2.2020.)
17. Slovak president vetoes pension savings bill, IPE, <https://www.ipe.com/slovak-president-vetoes-pension-savings-bill/8383.article>; (приступљено 25.2.2020.)

18. Stuessy Meghan, *Regular Vetos and Pocket Vetos: In Brief*, Congressional Research Service: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22188.pdf> ; (приступљено 31.8.2019.)
19. Thanks to TV debates, Kennedy wins in 1960, NBC News, <http://www.nbcnews.com/id/26779750/ns/politics/t/thanks-tv-debates-kennedy-wins/#.Xlq-nGB7nIU> ; (приступљено 29.2.2020.)
20. The Hungarian President of the Republic Has Vetoed the Ratification of the EU-US PNR Agreement, <https://hclu.hu/en/articles/the-hungarian-president-of-the-republic-has-vetoed-the-ratification-of-the-eu-us-pnr-agreement-1> ; (приступљено 25.2.2020.)
21. Trump issues first veto of his presidency over emergency declaration for border wall, The Washington Post; https://www.washingtonpost.com/politics/trump-poised-to-issue-first-veto-of-his-presidency-over-emergency-declaration/2019/03/15/a8fe3a86-474c-11e9-aaf8-4512a6fe3439_story.html?noredirect=on ; (приступљено 18.8.2019.)
22. Trump vetoes measure to end his emergency declaration on the border wall, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-congress-emergency/trump-vetoes-measure-to-end-his-emergency-declaration-on-border-wall-idUSKBN1WV06P> ; (приступљено 25.2.2020.)
23. Trump, unhappy with omnibus bill, calls on Congress to reinstate line-item veto, Politico, <https://www.politico.com/story/2018/03/23/trump-line-item-veto-482192> ; (приступљено 25.8.2019.)
24. Trump's First Presidential Veto Successful, AiM; <https://www.aim.org/aim-investigates/trumps-first-presidential-veto-successful/> ; (приступљено 18.8.2019.)
25. United States Senate, *Summary of Bills Vetoed, 1789-present*: <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm> ; (приступљено 31.8.2019.)
26. Адер се извинио за ратне злочине над невиним Србима, Политика, <http://www.politika.rs/scc/clanak/261968/Ader-se-izvinio-za-ratne-zlocine-nad-nevinim-Srbima> ; (приступљено 25.2.2020)
27. Бугарски председник ставио вето на куповину авиона Ф-16, Политика, <http://www.politika.rs/sr/clanak/434307/Bugarski-predsednik-stavio-veto-na-kupovinu-aviona-F-16> ; (приступљено 25.2.2020.)
28. Вето пао три пута, Новости; <http://www.novosti.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.393.html:294841-quotVetoquot-pao-tri-puta> ; (приступљено 9.8.2019.)
29. Говор председника Била Клинтона 1997. године приликом улагања два парцијална вета, доступно на: <https://www.youtube.com/watch?v=p8UgYzBbF40> ; (приступљено 25.8.2019.)
30. Eu-Vertag in Deutschland vererst gestoppt, Tagesschau, <https://www.tagesschau.de/inland/koehler142.html> ; (приступљено 23.11.2019.)
31. Закључак Уставног суда у предмету ГУ-190/2005; www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/12017/?NOLAYOUT=1 ; (приступљено 11.8.2019.)
32. Закон о ревизији чл. 34 Устава Луксембурга, доступно на: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2009/03/12/n1/jo> ; (приступљено 25.2.2020.)
33. Иванов одбио да потпише закон о имену државе, Данас, <https://www.danas.rs/svet/ivanov-odbio-da-potpise-zakon-o-imenu-drzave/> ; (приступљено 25.2.2020.)
34. Изјава Војислава Шешеља (РТС, 24.9.2016): <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2538061/seselj-nikolic-treba-da-stavi-veto-na-izmene-krivcnog-zakonika.html> (приступљено 12.8.2019.)
35. Интервју председника Милана Милутиновића недељнику „Време“: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=298431> (приступљено 12.8.2019.)

36. Контрoверзни устав ступиo на снагу, Политика, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/region/1019504/kontroverzni-ustav-stupio-na-snagu.html> ; (приступљено 25.2.2020).
37. Нацрт предлога Закона о враћању парцијалног вета (предсеник Џорџ Буш млађи) из 2006. године, доступно на: https://web.archive.org/web/20060610203926/http://www.whitehouse.gov/omb/pubpress/2006/line_item_veto.pdf ; (приступљено 25.8.2019.)
38. Николићев вето на закон, посланици на поправном, РТС ; <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/1999784/nikolicev-veto-na-zakon-poslanici-na-popravnom-.html> ; (приступљено 12.8.2019.)
39. О борби за освајање Политике, Данас, <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/o-borbi-za-osvajanje-politike/> ; (приступљено 9.8.2019.)
40. Одлука Врховног суда у случају *Clinton President of the United States et al. V. City of New York et al.*, доступно на: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/524/417/#tab-opinion-1960375> ; (приступљено 25.8.2019.)
41. Политика – О нама, , [http://www.politika.rs/sr/stranica/4/O-nama%20\(2016-4-8\)](http://www.politika.rs/sr/stranica/4/O-nama%20(2016-4-8)) ; (приступљено 9.8.2019.)
42. Прванов штити Бугаре од дужег рада, Б92, https://www.b92.net/biz/vesti/region.php?yyyy=2011&mm=12&dd=12&nav_id=564943 ; (приступљено 25.2.2020.)
43. Прилог Сител телевизије, *Спировски: Иванов мора да го потпише законот за јазичи* <https://www.youtube.com/watch?v=1uXi4Iualh4> ; (приступљено 23.3.2020.)
44. Скупштина није усвојила Закон о продаји непокретности, Н1; <http://rs.n1info.com/Vesti/a96122/Skupstina-nije-usvojila-zakon-o-prodaji-nepokretnosti.html> ; (приступљено 12.8.2019.)
45. Снимак „Дана за гласање“ Народне скупштине Републике Србије од 28.9.2015, званичан *Youtube* канал Народне скупштине: <https://www.youtube.com/watch?v=ynaqse7Vf1w> ; (приступљено 30.8.2019.)
46. Стенографске белешке са Седамнаестог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије од 28.9.2015. www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/stenobeleske//28.%20septembar%202015.LAT.doc ; (приступљено 30.8.2019.)
47. Тадић одбио још један закон, Б92; https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=05&dd=31&nav_category=11&nav_id=169533 ; (приступљено 9.8.2010.)
48. Устав Књажевста Сербие (1835.), доступно на: [http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Knezevine%20Srbije_Sretenjski%20ustav%20\(1835\).pdf](http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Knezevine%20Srbije_Sretenjski%20ustav%20(1835).pdf) ; (приступљено 25.2.2020)
49. Устав Чилеа, доступно на: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf ; (приступљено 25.2.2020.)
50. Федерални конституциони закон од 21.03.2014 № 6-ФКЗ "О пријети у Руској Федерацији Републике Крим и образовању у саставу Руској Федерацији нових субјектова - Републике Крим и града федералног значаја Севастопоља", доступно на: <https://web.archive.org/web/20140413200643/http://www.pravo.gov.ru:8080/page.aspx?92495> ; (приступљено 29.2.2020.)
51. Фоскуле Андреас (Vofkuhle Andreas), председник немачког Савезног уставног суда, интервју дат мрежи *Deutsche Welle*, DW Deutsch Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=DHmcRAmsWb4> ; (приступљено 6.9.2019.)

Остали извори

1. Langworth Richard (ed.), *Churchill by Himself*, New York 2008.
2. Павловић Димитрије, *Правни речник немачко-српски*, Београд 2008.
3. Pope Alexander, *An Essay on Man*, epistle 3, 1. 303-4 (1733)

Сви уставни текстови који су овом раду коришћени (осим уколико на конкретном месту није другачије посебно наглашено), преузети су са интернет базе устава света:

<https://www.constituteproject.org/>

СПИСАК ПРИЛОГА

Прилог 1а1: *Писмо председника Бориса Тадића председнику Народне скупштине Републике Србије Предрагу Марковићу од 23.2.2005.*

Прилог 1а2: *Суспензивни вето председника Бориса Тадића од 24.2.2005.*

Прилог 1а3: *Закључак Уставног суда у предмету IU-190/2005.*

Прилог 1б: *Суспензивни вето председника Бориса Тадића од 26.7.2006.*

Прилог 1в: *Суспензивни вето председника Бориса Тадића од 31.12.2010.*

Прилог 1г1: *Суспензивни вето председника Томислава Николића од 5.8.2015.*

Прилог 1г2: *Извод из стенографских бележака Седамнаестог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије (поновно одлучивање парламента по улагању суспензивног вета председника Томислава Николића) – 28.9.2015.*

Прилог 2: *Интервју са Миланом Милутиновићем, бившим председником Републике Србије (транскрипт). Интервју је направљен 7.10.2019. године у Београду и ауторизован је од стране господина Милутиновића.*

Прилог 1a1: Писмо председника Бориса Тадића председнику Народне скупштине Републике Србије Предрагу Марковићу од 23.2.2005.

2005- 2-23 23:26

NO. 862 P. 1



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ПРЕДСЕДНИК

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

Примљено: 23. 02. 2005			
Орг. јед.	Број	Прилог	Врећности
01	11-3902	104	

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Господин Предраг Марковић, председник

Шпоштовани господине Марковићу,

Проводом Вашег писма 01 Број 11-3902/04 од 17. фебруара 2005. године, којим сте ми доставили Закон о раду ради доношења указа о његовом прогнашењу, обавештавам Вас да сам, након срањивања тог текста са Предлогом закона који је достављен народним посланицима Народне скупштине Републике Србије ради размаграња, и амандмана посланика које је Народна скупштина усвојила, уочено неподударност достављеног текста са одредбама које су посланици гласањем усвојили.

Народна скупштина Републике Србије је усвојила амандман на члан 118. Закона. У тексту који ми је послат на проглашење недостаје једна одредба овог усвојеног амандмана, коју је неко унео у члан 108. Закона. Истовремено, а да о томе Народна скупштина није одлучивала, суштински је измењен члан 105. Закона самовласним додавањем текста. Наведеним неподударностима између усвојеног и достављеног текста битно се мења правни режим примања чија је исплата усвојеним амандманом на члан 118. предвиђена. Наиме, на основу измена унетих у члан 108. о којима Народна скупштина није одлучивала, на ове исплате се плаћају порез и доприноси, а по тексту амандмана који је предложен и усвојен, ове дажбине се не плаћају.

На основу овога, констатујем да ми је на потпис достављен текст који Народна скупштина Републике Србије није усвојила, и који, самим тим, не представља закон који бих, у складу са Уставом, могао да прогласим.

Уверен сам да ћете предузети све мере да би се утврдило ко је одговоран за ову манипулацију и да ћете ме о томе хитно известити.

Шпоштовањем,

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

Борис Тадић

Прилог 1a2: Суспензивни вето председника Бориса Тадића од 24.2.2005.

24-FEB-2005 22:28 FROM AA VIP SUITE TO 009381113617958 P.01/01
 ***** JOURNAL ***** DATE 24-FEB-2005 TIME 21:11:33 P.01
 MODE = MEMORY TRANSMISSION START=24-FEB 20:54 END=24-FEB 21:11
 FILE NO. = 046
 BTR NO. CDM ABBA NO. STATION NAME-TEL NO. PAGES DURATION
 201 854 8 381113244487 300 031 00-021027
 ***** TIME *****



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ПРЕДСЕДНИК

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

Примљено: 24. 02. 2005			
Орг. јед.	Број	Прилог	Бр. јавности
01	11-39021		

104

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Господин Предриш Марковић, председник

Поштовани господине Марковићу,

Нисмом од 23. фебруара 2005. године обавестио сам Вас да ми није достављен текст Закона о раду који су посланици Народне скупштине Републике Србије усвојили, већ текст који не одговара ономе за шта су народни посланици гласали. Како ми до истека рока у коме би требало да буде донет указ о проглашењу закона нисте доставили текст Закона о раду, обавештавам вас да указ о проглашењу нећу потписати.

Молим Вас да поступите у складу са Уставом Републике Србије, законом и Пословником Народне скупштине Републике Србије којим је прописано поступање у ситуацији непотписивања указа о проглашењу и враћања закона Народној скупштини Републике Србије.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

 Борис Тадић

Прилог 1а3: Закључак Уставног суда у предмету IV-190/2005.

Предмет: IV-190/2005
Датум доношења одлуке: 03.03.2011
Податак о објављивању: "Службени гласник РС", бр. 22/2011
Исход: Закључак о окончању поступка
Оспорени акт: Закон о раду („Службени гласник РС“, број 24/05)
Врста поступка:

- Оцењивање уставности или законитости општих аката
 - закони и други општи акти Народне скупштине

Појмовни регистар:

-оспорен поступак доношења Закона

Напомена: -овлашћени предлагач одустао од предлога, а Суд није нашао основа да сам настави поступак

Уставни суд, на седници одржаној 3. марта 2011. године, донео је

З А К Љ У Ч А К

Окончава се поступак за оцену уставности Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05).

Наведеним предлогом оспорена је сагласност начина и поступка на који је донет Закон, са начином и поступком доношења закона, прописаним Уставом и Пословником Народне Скупштине Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 32/02, 57/03, 12/04, 16/04, 29/04 и 54/04).

У предлогу је наведено да је „у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 24 од 15. марта 2005. године објављен текст Закона о раду, који је, наводно, Народна скупштина Републике Србије усвојила 8. марта 2005. године“; да су приликом доношења овог закона „непосредно прекршене одредбе чл. 80. и 84. Устава Републике Србије, као и одредбе Пословника о раду Народне скупштине Републике Србије“, јер су „непозната лица“, након што је Народна скупштина усвојила закон „изменила у изворнику закона чл. 105. и 108.“ и тако измењен текст Народна скупштина је доставила председнику Републике; да „из наведеног произлази да је председнику Републике Србије достављен текст који није закон јер га није већином гласова усвојила Народна скупштина“. Такође је наведено да је „председник Републике писмом председнику Народне скупштине“ достављени текст „вратио Народној скупштини да поступи у складу са Уставом, законом и Пословником“, међутим, председник Народне скупштине је „кршећи уставну одредбу по којој само председник Републике може да захтева поновно гласање ... предложио да се поново гласа о измењеном тексту, и Народна скупштина је већином гласова такав текст, који не може бити закон, (без расправе) усвојила“ и доставила „председнику Републике, као закон који је поново изгласан“, те је „оваквим поступањем председника Народне скупштине и саме Народне скупштине председник Републике Србије лишен свог уставног овлашћења да одлучи да ли ће потписати указ о проглашењу закона или закон вратити на поновно гласање“.

Предлагач, „због ових повреда Устава које имају за последицу несагласност овог закона с Уставом ... предлаже Уставном суду Републике Србије да ... утврди ту несагласност и да ... утврди престанак важности Закона о раду објављеног у „Службеном гласнику Републике Србије“: број 24 од 15. марта 2005. године“.

У одговору који је доносилац оспореног акта доставио Уставном суду наведено је да је Закон о раду усвојен на седници Народне скупштине 17. фебруара 2005. године, у складу са Пословником о раду Народне скупштине Републике Србије, Уставом утврђеном већином гласова потребном за доношење закона, али да је након усвајања у усвојеном тексту било неопходно обавити правно-техничку редакцију, што је, између осталог, учињено и у члану 105. усвојеног текста Закона, али да је „у потпуности очуван смисао усвојеног текста Закона, правни ефекти које он производи, као и основни циљ сваког закона, а то је да он може да се примењује у пракси. Такође је наведено да је „дописом од 24. фебруара 2005. године председник Републике обавестио председника Народне скупштине да 'одбија да потпише указ о проглашењу Закона о раду' и захтевао 'да се поступи у складу са Уставом Републике Србије, законом и пословником Народне скупштине Републике Србије, којима је прописано поступање у ситуацији непотписивања указа о проглашењу и враћању закона Народној скупштини“; те да је „поступајући по захтеву председника Републике, председник Народне скупштине ставио на поновно гласање Закон о раду и у свему поступио у складу са уставним овлашћењима“. На основу изнетог, доносилац оспореног акта сматра да је „Народна скупштина, на седници одржаној 8. марта 2005. године, донела Закон о раду у складу са чланом 80. Устава Републике Србије“, као и да је тај закон „председник Републике прогласио као закон, сагласно члану 84. Устава Републике Србије“, те да „у поступку доношења и проглашења Закона о раду нису прекршене одредбе чл. 80. и 84. Устава Републике Србије“.

Имајући у виду време покретања поступка, Уставни суд је у овом уставносудском предмету поступио сагласно одредби члана 112. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), којом је прописано да ће се поступци пред Уставним судом започети пре дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама овог закона.

С обзиром на то да је предлогом оспорена сагласност поступка доношења закона са одредбама Устава Републике Србије од 1990. године, који је престао да важи 8. новембра 2006. године, да су након подношења предлога два пута вршене измене и допуне спорног Закона о раду (објављене у „Службеном гласнику РС“, бр. 61/05 и 54/09), од чега једном у време важења новог Устава од 2006. године и измењеног Пословника Народне Скупштине, те, коначно, с обзиром на то да је Закон о раду поводом кога је покренут поступак пред Уставним судом већ шест година део правног поретка Републике Србије, Уставни суд се, дописом од 29. децембра 2010. године, обратио подносиоцу предлога и позвао га да се у одређеном року изјасни да ли остаје при поднетом предлогу.

Предлагач је дописом од 31. јануара 2011. године обавестио Уставни суд да одустаје од поднетог предлога за оцену уставности Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05).

С обзиром на то да је овлашћени предлагач одустао од предлога за оцену уставности оспореног закона, а Уставни суд није нашао основа за наставак поступка у смислу члана 54. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је, сагласно одредбама члана 48. Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачака 8. Пословника о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), закључио као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Слијепчевић

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Закључак Уставног суда број IV-190/2005 донет на седници Суда

3. марта 2011. године.

Мишљења сам да Уставни суд у предмету број IV-190/2005, није требао да окончава поступак за оцену уставности *Закона о раду* ("Службени гласник РС", број 24/05.), већ да је, имајући у виду значај покренутих спорних питања, требао да изврши оцену уставности оспореног закона и донесе одлуку у меритуму.

Суд је на седници од 3. марта 2011. године, донео Закључак којим је окончао поступак за оцену уставности Закона о раду. У образложењу Закључка, је поред осталог, наведено да се Суд "обратио подносиоцу предлога и позвао га да се у одређеном року изјасни да ли остаје при поднетом предлогу", с обзиром на то да је оспорени Закон "у извесној мери новелиран доношењем Закона о изменама и допунама Закона о раду ("Службени гласник РС", број 61/05.) и Закона о допуни Закона о раду ("Службени гласник РС", број 54/09.), те да је са наведеним променама у правном поретку већ више од четири и по године", као и да је предлагач "дописом од 31. јануара 2011. године обавестио Уставни суд да одустаје од поднетог предлога". Надаље, у образложењу стоји да је Суд, "с обзиром на то да је овлашћени предлагач одустао од предлога", а да сам "Уставни суд није нашао основа за наставак поступка", закључио да оконча поступак, у смислу члана 54. став 2. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", број 109/07.). Закључак је донет с позивом на одредбе члана 48. Закона о Уставном суду и члана 82. став 1. тачка 8) Пословника о раду ("Службени гласник РС", бр. 24/08. и 27/08.).

За разлику од судије известиоца и судија који су гласали за поменути Закључак сматрам да су постојали услови и разлози да Уставни суд настави поступак оцене уставности оспореног Закона.

Прво, у Уставу, а ни у Закону о Уставном суду, односно Пословнику о раду Уставног суда, нема правног основа за наведено чињење, тј. тражење судије известиоца да се подносилац предлога у току поступка оцене уставности закона изјашњава „да ли остаје при поднетом предлогу“. То потврђује и допис судије известиоца упућен председнику Републике у коме нема позивања на одредбе Устава или закона, већ се само износе поједине чињенице које се, пре свега односе на „кретање“ предмета. Те чињенице су очигледно, по оцени судије известиоца, требале да воде опредељењу подносиоца предлога да одустане од захтева за оцену уставности. Уставни суд, односно судија известилац, сагласно Закону о Уставном суду, у претходном поступку може од подносиоца предлога затражи само, да у одређеном року *уреди поднети предлог*, и то у законом прописаним случајевима: ако је предлог неразумљив, непотпун, не садржи податке неопходне за вођење поступка или има друге недостатке у погледу форме и садржине, који онемогућавају поступање Суда. Уставни суд такође, може тражити да предлагач у поступку оцене уставности закона достави потребну документацију, да пружи податке и обавештења од значаја за вођење поступка и одлучивање и сл. У Закону, дакле, нема одредбе која даје могућност Суду (а још мање судији известиоцу) да захтева од предлагача да се у одређеном року изјасни „да ли остаје при предлогу“.

Уколико у току вођења поступка престану неке од процесних претпоставки, или настану неке друге сметње за вођење поступка, законодавац је предвидео решења за те случајеве и изричито овластио Уставни суд да одлучи о даљој судбини поступка, па је тако учињено и у члану 54. став 2. Закона, за случај одустанка подносиоца предлога за оцену уставности закона.

У допису који је судија известилац 29. децембра 2010. године упутио председнику Републике (без претходног изјашњења Суда о овој ствари) наведени су разлози због којих је судија известилац одлучио да се обрати председнику Републике са поменути захтевом, а то су: два пута извршене измене оспореног Закона о раду и његова "примена више од четири и по године". Дакле, питање је да ли је то што су спорне одредбе Закона о раду у току поступка пред Уставним судом "новелиране", и што је протекло одређено време од момента покретања поступка и примене Закона могло бити основ да судија известилац претпостави „да је спор сам по себи решен“, и да председника Републике у име Уставног суда запита да ли остаје код предлога за оцену уставности закона. Наведени разлози према Закону о

Уставном суду, нису уставноправни разлози, због чијег би наступања Суд био једино у ситуацији да по аутоматизму закључком оконча поступак, нити су њиховим наступањем *ex lege* престали уставноправни разлози и основи за оцену уставности Закона о раду.

Судији известиоцу је 31. децембра 2010. године одговорио заменик генералног секретара (не председник Републике), дописом у коме се судија известилац (а не Суд) само обавештава да, "по налогу председника Републике, одустајемо од поднетог предлога, односно иницијативе за оцену уставности Закона о раду ("Службени гласник Републике Србије", број 24/05.)..... од 16. марта 2005. године", без навођења било ког разлога за такву одлуку и без достављања писаног налога Председника. Како је у овом конкретном случају сам Суд, односно судија известилац на одређен начин подстицао и инспирисао подносиоца предлога да одустане, то је вероватно и био разлог што је наведени допис достављен у форми простог обавештења о одустајању од предлога, без навођења разлога, односно аргумената због којих се то чини.

Оцена уставности Закона о раду је тражена у поступку накнадне контроле уставности закона, а што значи да је Закон на снази и да се примењује у целини, укључујући и његове потоње измене и допуне. Наравно да је за правну сигурност изузетно важно ефикасно и делотворно поступање Уставног суда по предлозима за оцену уставности одређеног закона који се примењује и који производи правно дејство, али наглашавам да одговорност за последице неуставних и незаконитих аката утврђене у поступку контроле *a posteriori* носе њихови доносиоци ако су поступали мимо Устава. Уз то, Народна скупштина је била у могућности да благовремено отклони евентуалне недостатке, с обзиром на дужину трајања поступка пред Уставним судом ако је сматрала да има повреде Устава. Због тога Уставни суд не може прибегавати изналажењу, односно и стварању процесних решења, избегавајући на тај начин вршење свог основног задатка, а то је мериторна контрола и надзор над поштовањем Устава од стране свих, без изузетка и независно од тога о чијим актима и радњама је реч. Пропуштајући да се изјасни о евентуално неуставном деловању државних органа, а посебно оних органа који по својој уставној улози и положају треба да предњаче у последној примени и поштовању Устава, Уставни суд не доприноси утемељењу Републике Србије као уставне демократске државе.

Друго, поменућемо само неке од разлога и основа због којих је Суд требао да настави поступак: (1) пред Уставним судом је био уредан предлог за оцену уставности Закона о раду, поднет од стране овлашћеног предлагача, којим је не само покренут поступак, већ су следом тог предлога биле спроведене и окончане поједине фазе поступка у оцени уставности Закона о раду пред Уставним судом; (2) Суд је након утврђивања постојања процесних претпоставки за покретање и вођење поступка, предлог којим је покренут поступак доставио доносиоцу Закона на одговор и Законодавни одбор је у име Народне скупштине доставио одговор и изјаснио се о наводима из предлога; (3) Суд је потом утврдио спорна уставноправна питања у овом предмету о којима је одржана јавна расправа уз учешће представника оба учесника у поступку (председника Републике и Народне скупштине), као и једног броја истакнутих правних стручњака у овој области; (4) након одржане јавне расправе у чињеничном стању се није ништа битно променило, јер су измене (новеле) Закона о раду из 2005. године већ биле извршене и познате Уставном суду и учесницима јавне расправе; (5) акти и радње које су биле одлучујуће за вођење поступка пред Уставним судом и његову одлуку у овом предмету биле су у суштини неспорне међу учесницима у поступку, а на одређен начин су биле и верификоване кроз писане документе које су учесници у поступку (председник Републике и Народна скупштина) доставили Уставном суду, те није било спорно да постоји разлика између текста закона првобитно усвојеног од стране Народне скупштине и текста достављеног Председнику Републике (и по форми и по садржини), као и да су измене у тексту закона унете након усвајања у Народној скупштини; (6) акте и радње у вези са спорним уставноправним питањима у овом предмету учесници пред Уставним судом нису у бити оспоравали, већ су их само различито квалификовали, а одредбе Устава другачије интерпретирани; (7) предлогом није тражена само формална оцена уставности Закона о раду (мада је она била у првом плану), већ и оцена материјалне уставности Закона. И коначно, то што је поступак оцене уставности оспореног Закона покренут, односно започет и вођен и у време важења Устава из 1990. године и Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука из 1991. године, такође није препрека за наставак поступка. Наиме, сагласно члану 167. Устава од 2006. године, оцена уставности свих закона који су на снази је настављена у односу на тај Устав (као важећи), а сходном применом одредаба члана 112. Закона о Уставном суду, поступак пред Уставним судом који је започет пре дана ступања на снагу тог закона, окончава се по његовим одредбама - што је управо случај и са започетим поступком оцене уставности Закона о раду.

Треће, чланом 54. Закона о Уставном суду је предвиђено да у поступку оцењивања уставности Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, те да ће у случају и кад овлашћени предлагач одустане од предлога, Уставни суд "наставити поступак за оцену уставности ако за то нађе основа". У овом предмету се десило оно што, по нашем мишљењу, није у складу са уставном улогом Уставног суда, јер Суд није ту да инспирише и подстиче подносиоце предлога на одустајање од предлога (ни на посредан начин), како би наступиле процесне претпоставке за окончање поступка. Напротив, Уставни суд је ту да се увек изјасни и да одлучи о спорним уставноправним питањима. Суд је у овом предмету прибегло окончању поступка и себе тиме ослободио обавезе пружања одговора на спорна уставноправна питања, иако је изнета разумна сумња да је оспореним законом повређен Устав. Дакле, сматрам да у овом предмету није било места окончању поступка применом члана 54. Закона, већ напротив, да је Суд управо на темељу ове одредбе Закона, а сагласно својој уставној улози заштитника уставности, требало да настави поступак, па чак и у случају када је овлашћени предлагач одустао од предлога поступајући по „тихој сугестији“ и „призиву“ судије известиоца. Наиме, карактер спорних уставноправних питања која су настала у вези вршења законодавне функције и значај Закона о раду као једног од најважнијих општих правних аката у земљи, захтевао је да Суд донесе мериторну одлуку у којој ће исказати јасан став о уставности оспореног закона, односно о значењу појединих уставних норми и института о којима су се два уставна органа спорила, односно различито их интерпретирала, тумачила и примењивала. Поменућемо само нека од спорних правних питања због чијег је решавања очигледно постојао основ да се настави поступак пред Уставним судом:

- да ли се уставно решење о поновном гласању о тексту закона у Народној скупштини на захтев председника Републике, односи и на случај када постоји неусаглашеност текста закона усвојеног у Народној скупштини и текста достављеног председнику Републике ради проглашења (питање идентичности текста закона);

- да ли указивањем председника Републике на неусаглашеност текста усвојеног закона у Народној скупштини и текста закона достављеног на проглашење, наступа уставна ситуација у којој Народна скупштина може поново да гласа о спорном тексту, или пак, ситуација у којој је председник Народне скупштине дужан да о томе обавести народне посланике ради решавања спорног питања;

- да ли се спор о уставности закона достављеног ради проглашења уопште може отклонити на начин сагласан Уставу тиме што ће Народна скупштина поновним или боље рећи новим гласањем "оснажити" такав текст закона;

- да ли се у поступку доношења и усвајања спорног Закона радило о правно-техничкој редакцији која је извршена на прописан начин (како то тврди Народна скупштина), или се радило о неовлашћеном мењању текста у суштинском и редакцијском смислу (како то тврди председник Републике);

- какве су правне последице проглашења измењеног текста Закона о којем је Народна скупштина гласала и да ли се може сматрати да је проглашењем тако изгласаног текста Закона о раду спор о уставности тог Закона отклоњен.

Четврто, не само да није било процесних сметњи, него није било ни основаног уставноправног разлога, због кога би се Уставни суд уздржао од утврђивања уставности оспореног Закона. Разлози које је у свом допису достављеном председнику Републике навео судија известилац, а потом и Суд у образложењу закључка нису уставноправни разлози, већ би се евентуално могли подвести под разлоге прагматичности, целисходности, па и својеврсне политичке опортуности. Наведена процесна политика Суда испољена и у овом уставносудском поступку, нема своје дубље утемељење у Уставу. На примеру Закона о раду тако имамо случај да је захтев шефа државе да Уставни суд испита и оцени уставност Закона (у коме је изражена основана сумња или боље рећи уверење у неуставност Закона), остао без одговора, односно нерешен од стране Уставног суда као јединог надлежног органа. Уз то, одговор је изостао уз садејство самог Уставног суда као чувара Устава и подносиоца предлога који је одустао од сопственог захтева. Тако је спорни Закон о раду са „маном“ и под „сенком“ због оспоравања уставности начина и поступка његовог доношења и упитаности о његовој (не) уставности наставио да важи и да се примењује. Упитаност о његовој уставности изразио је не само подносилац предлога - шеф државе, већ и општа и стручна јавност, а и сам Суд одржавањем јавне расправе. Окончањем поступка од стране Уставног суда одговор на ову упитаност није дата - у крајњем вољом самог Суда. А ово је требало бити прилика да се Уставни суд изјасни и заузме став о наведеним уставноправним питањима која нису од значаја само за оцену формалне уставности овог конкретног закона, већ имају и шири друштвени

значај. Таква одлука Суда би доприносила афирмацији Устава и његових основних вредности у пракси, а посебно начела поделе власти и владавине права и потврдила везаност свих Уставом, односно нужност повиновања Уставу и праву свих у земљи, укључујући и највише политичке органе – Народну скупштину, као носиоца законодавне власти, која твори сво остало право у земљи и председника Републике, као шефа државе, који својим указом о проглашењу закона треба да потврди да је један закон донет на начин и по поступку који је у складу са Уставом, те да је проглашени текст закона управо онај који је усвојен на седници Народне скупштине.

И на крају, указујемо да се у овом предмету Суд није држао ни своје досадашње праксе везане за оцену уставности поступка доношења закона или другог општег акта, изражене у његовим бројним одлукама. Наиме, и под претпоставком да је предлогом оспоравана уставност Закона о раду само у формалном смислу, односно да је председник Републике оспорио само сагласност начина и поступка по којем је оспорени закон донет са начином и поступком доношења закона који су били прописани тада важећим Уставом и Пословником Народне скупштине, те да је њиховим престанком престала и процесна могућност за његову оцену, Суд је требало да донесе решење о обустави поступка за оцену уставности поступка доношења закона, јер су у току поступка пред Уставним судом престали да важе акти у односу на које је требало извршити оцену формалне уставности Закона о раду. Но, и у таквом решењу, односно одлуци Суд би могао и требао изнети своја становишта и оцену о поменутих спорним питањима. Очигледно је да је у овом случају поступано у маниру да се овај ни мало лак и захтеван предмет само заврши, односно реши, а не и да се реше спорна уставноправна питања настала у вршењу законодавне функције, питања о којима су се спорили законодавац и шеф државе. Уставни суд је у овом спору био позван да каже шта је воља уставотворца изражена у поменутих уставним решењима, да ли је било или није било њиховог кршења, да ли су надлежни органи поступали сагласно Уставу, односно да ли су се кретали у границама својих уставних овлашћења. Одлука Уставног суда у овом предмету могла је имати далекосежно дејство за утемељење владавине права, јер би, с обзиром на спорна уставноправна питања о којима је Уставни суд требало да се изјасни и учеснике у уставном спору, показала да у демократској уставној држави нико није ослобођен поштовања Устава и права, нити контроле уставности њихових аката и радњи.

С обзиром на изложено, стојим на становишту да су постојале неопходне уставноправне претпоставке и основани уставноправни разлози да се оспорени Закон о раду подвргне оцени уставности, а не да се поступак оконча на начин како је то учињено овим Закључком.

др Боса Ненадић, судија

Прилог 16: Суспензивни вето председника Бориса Тадића од 26.7.2006.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ПРЕДСЕДНИК

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
Београд

Примљено		27. 07. 2006	
Орг. јед.	Број	Амплој	Врхност
01	345-1694	/	*

106

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Господин Предраг Марковић, председник

Поштовани господине Марковићу,

Поводом Вашег дописа 01 број 345-1694/06 од 19. јула 2006. године којим сте ми, ради проглашења, доставили Закон о изменама и допунама Закона о радиодифузији, који је Народна скупштина Републике Србије донела на седници Четвртог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2006. години, обавештавам Вас да сам, у складу са овлашћењем из члана 84. став 1. Устава Републике Србије, одлучио да не потпишем указ о проглашењу овог Закона и да Закон упутим Народној скупштини Републике Србије на поновно гласање.

Одредбама члана 6. достављеног Закона озбиљно се доводи у питање независност и самосталност регулаторног тела, Републичке радиодифузне агенције, у односу на извршну власт.

Такође сматрам да се одредбама члана 10. и члана 13. накнадно мењају услови предвиђени за доделу и коришћење фреквенција, чиме се у неравноправан положај доводе учесници у овом поступку.

Мишљења сам да су чланом 11. дата превелика дискрециона овлашћења Републичкој радиодифузној агенцији чиме се стварају услови за битно нарушавање слободе медија у Србији и уставом загарантовану слободу изражавања.

Имајући у виду све наведено, као и негативну оцену овог Закона од стране надлежног министра, релевантне међународне организације – Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), односно највећих струковних удружења

новинара, а посебно чињеницу да је слобода медија најважнија тековина сваког демократског друштва, захтевам да се Народна скупштина Републике Србије о овом Закону поново изјасни.

С поштовањем,

КПРС - 114

У Београду, 26. јула 2006. године

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ



Борис Тадић

Прилог 1в: Суспензивни вето председника Бориса Тадића од 31.12.2010.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ПРЕДСЕДНИК

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

15³⁰

Примљено: 31-12-2010			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вредности
01	43-33981		

110

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
Проф. др Славица Ђукић-Дејановић, председница

На основу члана 113. став 1. Устава Републике Србије, враћам Народној скупштини Републике Србије Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност на поновно одлучивање.

Законом о буџету Републике Србије за 2011. годину, у члану 1. процењени су, између осталог, приходи од пореза на додату вредност применом посебне стопе пореза на додату вредност од 8% на услуге смештаја у хотелима, мотелима, одмаралиштима, домовима и камповима. На основу тако процењених прихода, у складу са Законом о буџетском систему, утврђени су расходи и издаци у члану 7. Закона о буџету Републике Србије за 2011. годину.

Међутим, Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност не садржи истоветно решење које је предвиђено Законом о буџету Републике Србије за 2011. годину.

Наиме, Законом о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност услуге смештаја у хотелима, мотелима, одмаралиштима, домовима и камповима опорезују се по општој стопи ПДВ од 18%, из чега произлази да овај закон није усклађен са Законом о буџету Републике Србије за 2011. годину.

Полазећи од разлога изнетих у овом образложењу, враћам Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност Народној скупштини Републике Србије на поновно одлучивање.

КПРС - 319
У Београду, 31. децембра 2010. године

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ



[Handwritten signature]

Борис Тадић



На основу члана 113. став 1. Устава Републике Србије и члана 19. став 1. Закона о председнику, доносим

ОДЛУКУ

О ВРАЋАЊУ НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ ЗАКОНА О ПОСЕБНИМ УСЛОВИМА ПРОДАЈЕ ОДРЕЂЕНИХ НЕПОКРЕТНОСТИ У СВОЈИНИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА ПОНОВНО ОДЛУЧИВАЊЕ

1. Враћам Народној скупштини Републике Србије на поновно одлучивање Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије, који је усвојен 31. јула 2015. године.
2. Одлуку доставити Народној скупштини Републике Србије.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Сматрам да би доношењем овог Закона био повређен Устав Републике Србије који у члану 84. ставом 1. предвиђа да, цитирам:

„Сви имају једнак положај на тржишту.“

Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије не уређује на одговарајући начин продају одређених непокретности, зато што се у јавности пре више од годину дана било познато да је у припреми и да треба узимати у закуп одређену државну имовину, ону која је сада предмет продаје.

Подсећам да Закон о јавној својини у члану 4. ставу 2. ограничава да „одредбе посебних закона којима се уређује режим ствари у јавној својини не могу бити у супротности са овим законом“

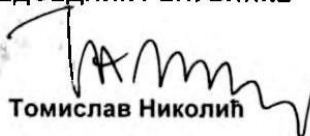
Одредбе Закона о јавној својини, члан 27. став 1., члан 29. ставови 1. и 4. и члан 35. став 1, и сада овлашћују Владу да одлучи о прибављању и располагању (а то је према члану 26. став 1. тачка 4. и отуђење) на непокретним стварима, као и услове за прибављање и отуђење непокретности. Предвиђено је јавно надметање, а у посебним условима, који морају да буду образложени Актом о оваквом располагању, ствари се могу прибавити или отуђити и непосредном погодбом.

КПРС – 147

У Београду,

5. августа 2015. године

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ



Томислав Николић

Прилог 1г2 : Извод из стенографских бележака Седамнаестог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије (поновно одлучивање парламента по улагању суспензивног вета председника Томислава Николића)- 28.9.2015.

REPUBLIKA SRBIJA
NARODNA SKUPŠTINA
SEDMANAESTO VANREDNO ZASEDANJE
28. septembar 2015. godine
(Drugi dan rada)

(Posle pauze – 18.30)

PRESEDNIK: Poštovani narodni poslanici, pre nego što pređemo na odlučivanje, potrebno je da utvrdimo kvorum.

Molim vas da ubacite svoje identifikacione kartice u jedinice elektronskog sistema za glasanje.

Konstatujem da je primenom elektronskog sistema za glasanje utvrđeno da su u sali prisutna 133 narodna poslanika i da imamo uslove za odlučivanje.

(...)

Poštovani narodni poslanici, podsećam vas da je predsednik Republike Srbije, aktom broj 464-1825/15 od 5. avgusta 2015. godine, koristeći ovlašćenja iz člana 113. stav 1. Ustava Republike Srbije, uz pismeno obrazloženje, vratio Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje Zakon o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti u svojini Republike Srbije.

Stavljam na glasanje predlog predsednika Republike da Narodna skupština ponovi odlučivanje o Zakonu o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti u svojini Republike Srbije.

Za 159, protiv niko, uzdržanih nema, nije glasalo dvoje, od ukupno prisutnog 161 narodnog poslanika.

Konstatujem da je Narodna skupština prihvatila predlog predsednika Republike da ponovo odlučuje o Zakonu.

S obzirom na to da je Narodna skupština prihvatila predlog predsednika Republike da ponovo odlučuje o Zakonu, saglasno članu 160. Poslovnika Narodne skupštine, stavljam na glasanje Zakon o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti u svojini Republike Srbije, u načelu.

Za jedan, protiv dva, uzdržanih nema, nije glasalo 158, od ukupno prisutnog 161 narodnog poslanika.

Konstatujem da Narodna skupština nije prihvatila Zakon, u načelu.

S obzirom na to da Narodna skupština nije prihvatila Zakon u načelu, nisu ispunjeni uslovi iz člana 160. stav 2. Poslovnika da se nastavi glasanje o Zakonu, pa konstatujem da Narodna skupština u ponovnom odlučivanju nije usvojila Zakonu o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti u svojini Republike Srbije.

Прилог 2: *Интервју са Миланом Милутиновићем, бившим председником Републике Србије (транскрипт). Интервју је направљен 7.10.2019. године у Београду и ауторизован је од стране господина Милутиновића.*

1. **Мирослав Ђорђевић:** *Господине Милутиновићу, током трајања Вашег мандата као председника Републике нисте ниједанпут искористили своје овлашћење суспензивног вета. Како сте Ви као председник видели ово своје овлашћење и да ли је било ситуација када сте се размишљали да уложите суспензивни вето, али то ипак на крају нисте учинили?*

Милан Милутиновић: По Уставу из 1990. године председник наизглед нема власт. Он има суспензивни вето по члану 84, у складу са којим он може да не потпише закон и да захтева да Народна скупштина поново гласа о закону. Председник је по Уставу дужан по прогласи поново изгласан закон. Међутим, он заправо може да га поново не потпише! У томе је „цака“ овог Устава, јер Скупштина може покренути поступак за смену председника, за његов опозив, али мора прво две трећине посланика да гласа за то, а потом да на референдуму натполовична већина свих бирача гласа за опозив, што је практично немогуће. Према томе - он је практично несмењив. Рок од седам дана за суспензивни вето је по Уставу из 1990. прекрatak, док у важећем Уставу, председник има веће рокове. Међутим, ако не донесе у прописаном року указ, указ доноси председник Народне скупштине. Закон не може да се заустави. Може једанпут, а други пут онда мора да се донесе. Тачно је да у поновној процедури важећи Устав тражи већу већину, али свеједно, на крају предлог закона потписује председник Скупштине. Дође му на исто. Имате више времена, али загарантовано је онако како хоће владајућа већина.

Имао сам ситуацију 1998. године где сам био близу да не потпишем Закон о високом школству. Ипак сам га последњег дана рока потписао. Мени у конкретном случају није био велики проблем да напишем образложење суспензивног вета, из врло простог разлога што сам написао једну обимну књигу о будућности високог школства и уопште о високом школству код нас и у свету. Зато сам могао то за пет минута да напишем. Погодило ме је то што је Влада, знајући да познајем материју, радила у тајности. Била је то Влада Мирка Марјановића и професор Ратко Марковић је писао са једном групом тај закон. Он је знао да ћу бити против и сви су то крили од мене. Када сам сазнао, рекао сам им да ја то нећу да потпишем. Онда су они хтели да обуставе све... да повуку закон из Скупштине. Цела прича се сводила на то да је тај закон кршио аутономију универзитета, јер је Влада именовала декане. То је било онако, „прст у око“ аутономији универзитета и свих факултета, и апсолутан председан у историји универзитета. Тако да то није могло. Међутим, на крају сам легао на руду и потписао. То је била једина ситуација, јер остали закони су били како тако ок и доста су ме консултовали. Што је најгоре, више су ме консултовали када је после 5. октобра дошао ДОС. Они су питали све унапред, али не због суспензивног вета, него због неиускуства. Ђинђић ми је унапред слао законе, пре него што их је чак пустио и на Владу, и питао: „да ли ваља или не ваља?“. Имао сам чак и већи утицај него раније, али они су знали, а то су једанпут и јавно рекли: „таман посла да се бавимо његовим смењивањем – човек је несмењив“.

2. **Мирослав Ђорђевић:** *Рекли сте како је рок од 7 дана, колико је тада важећи Устав из 1990. године остављао председнику, прекрatak, а у интервјуу у недељнику „Време“ сте 2001. год. констатовали како се суспензивним ветом због те краткоће рока не постиже ништа. Указали сте и на то да је он у многим другим земљама знатно дужи. Како Ви*

видите адекватну дужину овог рока? Да ли је по Вама његово продужење на 15 дана колико предвиђа важећи Устав из 2006. године довољно?

Милан Милутиновић: Требало би да траје бар месец дана.

3. **Мирослав Ђорђевић:** У вези са претходним питањем је и питање смисла рока за улагање суспензивног вета. Да ли по Вама овај рок представља само време које треба да буде остављено председнику да он своју одлуку донесе, тј. о њој размисли, или да то време служи, како је то случај у неколико упоредноправних решења, и да се „страсти охладе“, те да се о спорном предлогу закона „хладне главе“ поново одлучује?

Милан Милутиновић: Мислим да служи само председнику. Нема ту „врुће или хладне“ главе. Цела суштина је у томе да Влада мора да мисли када пушта закон.

4. **Мирослав Ђорђевић:** Били сте председник Републике и у условима тзв. кохабитације, и у ситуацији када већину у парламенту има партија чији сте били члан. Политички живот се одиграва највећим делом у јавности и природно је да су други политички чиниоци знали за Ваше ставове по разним питањима. Да ли мислите да је можда сама чињеница да сте на располагању имали овлашћење суспензивног вета некада деловала одвраћајуће на парламент и предлагаче закона, јер су били свесни да ви ово своје овлашћење можете искористити?

Милан Милутиновић: Да, али није ту суштина у суспензивном вету, више је у питању личност председника Републике. Ако вас поштује Влада и та околина - они ће вас послушати. Са ДОС-ом нисам имао никаквих проблема, они су унапред давали законе или питали за сугестије. Диктирао сам им или писмено слао - остало је то све код њих. Другачије је у другим земљама. Нпр. амерички председник има *de facto* одмах извршни вето јер је процедура веома компликована да га спрече, тако да уопште ни не покушавају да га спрече.

5. **Мирослав Ђорђевић:** Шта мислите о решењу, које постоји у упоредном праву, да о предлогу закона на који је председник уложио вето из разлога сумње у његову уставност, одлучује Уставни суд, а не политичко тело – парламент?

Милан Милутиновић: Па боље је да се изјасни Уставни суд. Ако се ради о уставности онда би требало да се пита Уставни суд. Али треба имати на уму: по старом Уставу председник је предлагао чланове Уставног суда, а по садашњем није тако, него је систем „3-3-3“. Тако да је Коштуница у суштини желећи да направи нешто, по мени, ствари непотребно закомпликовао.

6. **Мирослав Ђорђевић:** Да ли сте се сусретали приликом анализе изгласаних предлога закона које сте потом указом проглашавали законима са неким практичним проблемима, осим питања рока, коме сте говорили?

Милан Милутиновић: Не.

7. **Мирослав Ђорђевић:** Да ли су Вам приликом размишљања о евентуалном улагању суспензивног вета у томе помагали Ваши правни саветници? Да ли сте у овом смислу били задовољни?

Милан Милутиновић: Без обзира шта ко причао о том режиму онда, још за време Тита је тај систем функционисао перфектно у следећем смислу: Био је такозвани Секретаријат за законодавство при Влади и ту није могла мува да пролети а да нешто буде противуствано, нецелисходно и слично, али углавном противуствано или да буде у сукобу са другим законом. Тако да је ту био јак филтер и није ништа могло да дође до Владе што би после могло да се

обара. То је прво. Друго, ја нисам имао никакве правне саветнике у смислу – формално, да тако кажем, да су на плати код мене. Ако је било потребно онда сам некога позвао телефоном и питао „је ли, шта мислиш о овоме или ономе“ и тиме се завршавало. Зашто нисам имао? Прво, зато што је то оптерећење за буџет. Скоро да нисам имао ни једног саветника – јесам имао саветника за штампу, угледног новинара, али ми он није ништа писао, нити правио саопштења. Ја сам сам писао саопштења. Он је више служио да ми каже ко је који новинар, али ништа у смислу писанија. Био је и саветник за међународне односе. Како сам био и министар спољних послова, он није имао шта да ме око тога саветује, јер сам у материји. Међутим, пошто је долазило јако много телеграма, и по 300 дневно, он је морао да направи селекцију, па из селекције да направи резиме да ја читам пар страница само сажетих телеграма, јер не бих могао да прочитам све, чак и да ми одабере телеграме - сувише су дугачки. И он јесте био хонорарац код мене, бивши помоћник министра, и он је са те стране мени одиграо улогу. Не мислим да би ми било лакше да сам имао више саветника. Проблем са саветницима је што често морате да им смишљате посао и што они често долазе вама са неким својим проблемима, који нису у том тренутку релевантни.

8. Мирослав Ђорђевић: *Господине Милутиновићу, 14. Априла 2010. године дали сте интервју на РТС-у у емисији „Сведок“ у коме сте истакли да је власт председника Србије врло ограничена. Нагласили сте тако да стриктно гледајући Устав политику води Влада а не председник, те да сте Ви владали искључиво по Уставу. Потом сте истакли нешто, са чиме се морамо сложити посматрајући нашу скоро тродеценијску политичку традицију после поновног успостављања вишестраначја: „Наравно ако је неко председник Републике и у исто време и председник највеће партије и има могућности да мења посланике како хоће из своје партије у парламенту онда је нормално да за њим иде и власт, јер суштина је бити председник партије, па онда имати и државну функцију, а не обрнуто државну функцију па онда и партијску.“ Да ли сматрате да би у овом светлу увођење забране партијског чланства председнику републике (какво постоји у неким земљама) било целисходно и да ли би оно, по Вашем мишљењу, помогло у довођењу политике у институционалне оквире?*

Милан Милутиновић: Ово све што сам ја рекао је тачно, међутим, цела прича се своди на то да је по Уставу из 1990. год. као и по најновијем уставу забрањено да председник има било коју другу јавну функцију. Ја је нисам имао.

Мирослав Ђорђевић: Господине Милутиновићу, пуно Вам хвала на овом разговору.

Биографија аутора

Мирослав Ђорђевић је рођен 5.12.1985. године у Београду. Правни факултет Универзитета у Београду завршио је школске 2010/2011. године са просеком 9.13, а на истом факултету је 2013/2014. завршио и мастер студије са просеком 10, одбранивши мастер рад на тему „*Locatio conductio operis faciendi* – упоредноправни приступ“. Исте године је, такође на Правном факултету Универзитета у Београду, уписао докторске студије уставноправног смера, на којима је остварио просечну оцену 9.67. Током основних студија био је стипендиста Републичке фондације за развој научног и уметничког подмлатка, завршио је две летње школе јавног права ЕУ у Грчкој и био добитник прве награде фондације „Алан Вотсон“ за најбољи рад на тему правних транспланата. Током докторских студија усавршавао се у неколико наврата самостално и као стипендиста на краћим и дужим истраживачким боравцима и семинарима у Немачкој (у Сарбрикену, Минхену и Бону).

Од почетка 2012. године запослен је у Институту за упоредно право, прво у звању истраживача-приправника, а потом истраживача-сарадника. Објавио је више од двадесет научних радова на српском, енглеском и немачком језику (највећим делом из уставног права, али и правне историје), био ко-уредник научног зборника „Сто година од почетка Првог светског рата“, члан редакције часописа „Континентално право“ и учествовао на више домаћих и страних пројеката, као и на преко тридесет научних конференција и семинара у земљи и иностранству.

Говори енглески и немачки, а служи се руским језиком.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Мирослав Ђорђевић

Број индекса: 29/2013

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом „Суспензивни вето председника републике“:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Мирослав Ђорђевић

Број индекса: 29/2013

Студијски програм: докторске академске студије права

Наслов рада: „Суспензивни вето председника републике“

Ментор: др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Суспензивни вето председника републике“, која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, _____

1. **Ауторство.** Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољавање умножавања, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.