

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**
Београд, 16. 6. 2020. године

**НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 30. марта 2020. године одређена је Комисија за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **Мирослава Ђорђевића**, мастер правника, под насловом: „**Суспензивни вето председника републике**“ у саставу: *др Владан Петров*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, *др Дарко Симовић*, редовни професор Криминалистичко-полицијског универзитета и *др Марко Станковић*, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду.

Након што је пажљиво и детаљно прегледала достављени рукопис докторске дисертације, Комисија има задовољство и част да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду поднесе следећи

ИЗВЕШТАЈ

О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

I Основни подаци о кандидату и дисертацији

1. Основни подаци о кандидату

Мирослав Ђорђевић је рођен 5.12.1985. године у Београду, где је са одличним успехом завршио основну школу, гимназију и основну музичку школу. На Правном факултету Универзитета у Београду дипломирао је школске 2010/2011. године са просеком 9.13, а на истом факултету је 2013/2014. завршио и мастер студије са просеком 10, одбравивши мастер рад на тему „*Locatio conductio operis faciendi* – упоредноправни приступ“. 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. Такође је већ током основних студија, увек са рефератом, учествовао на више међународних конференција у Немачкој, Аустрији, Словенији и Хрватској. Школске 2013/2014 године је на Правном факултету Универзитета у Београду, уписао докторске студије уставноправног смера, на којима је остварио просечну оцену 9.67. Током докторских студија усавршавао се у неколико наврата као стипендиста или самостално 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 коуредник научног зборника „Сто година од почетка Првог светског рата“ и члан редакције часописа „Континентално право“. Учествовао је на више домаћих и страних пројеката, као и на преко тридесет научних конференција и семинара у земљи и иностранству, од којих се посебно истичу „*Das Europäische Kulturerbe im Spiegel der Assekuranz*“ (Беч, 2019), „*70 Jahre Grundgesetz*“ (Београд, 2019), „*The Right to Remembrance*“ (Њујорк – Њу Џерси, 2017), „*Der Krieg Unserer Grossväter 1914 – 1918*“ (Беч, 2014) итд. Одржао је 2020. године (као гостујући предавач, путем видео-линка) предавање на тему „*Democratic Principles and the Rule of Law as Conditions for EU Membership*“ на Универзитету у Салерну. Од почетка 2019. до марта 2020. године био је и представник Немачке фондације за међународну правну сарадњу (IRZ) у Србији. Превео је више научних, стручних и законских текстова са немачког на српски језик.

Говори енглески и немачки, а служи се руским језиком.

Мирослав Ђорђевић је аутор или коаутор следећих радова:

- Miloš Stanić, Miroslav Đorđević, “Die Entwicklung und das positive Recht der Versicherung Serbiens”, *Versicherungsgeschichte Österreichs* (Band XV), Wien 2019.
- Мирослав Ђорђевић, „Уставноправни аспект института помиловања“, *Правни живот*, 12/2018.
- Мирослав Ђорђевић, „Савезни савет у Швајцарској“, *Увод у право Швајцарске*, Институт за упоредно право, Београд 2018.
- Мирослав Ђорђевић, „Помиловање – упоредноправни осврт“, *Страни правни живот*, 3/2018.
- Мирослав Ђорђевић, „Афирмативна акција – квоте за припаднике мање заступљеног пола у изборном праву Србије“, *Свеске за јавно право*, 34 (2018).
- Miroslav Đorđević, “Constitutional Determination of the Electoral System and the Countries of Former Yugoslavia”, *Strani Pravni život*, 4/2017.
- Мирослав Ђорђевић, “Затирање српског идентитета и културне баштине у НДХ”, *Право на незаборав*, Институт за упоредно право, Етнографски институт САНУ, Институт Шем Олам (Израел), Институт за истраживање Јасеновца (САД), Београд 2017.
- Мирослав Ђорђевић, “Зашто је изборна листа значајна за изборни систем”, *Правни живот*, 12/2016.

- Милош Станић, Мирослав Ђорђевић, “Додир религије и секуларне државе – заклетва са религијским елементима председника и чланова парламента на примеру европских држава“, *Религија, политика, право*, Институт за упоредно право, Митрополија црногорско-приморска, Светигора, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд-Будва 2015.
- Мирослав Ђорђевић, „Порекло уговора о делу“, *Правни живот*, 10/2014.
- Мирослав Ђорђевић, „Структура и посебне врсте locatio conductio operis faciendi“, *Страни правни живот*, 3/2014.
- Мирослав Ђорђевић, „Сарајевски атентат, Србија и југословенство“, *Сто година од почетка Првог светског рата – историјске и правне студије*, Институт за упоредно право, Интермекс, Завод за уџбенике, Београд 2014.
- Мирослав Ђорђевић, „Историјат избора у Краљевини СХС и Краљевини Југославији“, *Страни правни живот*, 3/2013.
- Miroslav Đorđević, “Ombudsman“, *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe – with Special Focus on the Defense Sector*, Institute of Comparative Law, Belgrade 2013.
- Miroslav Đorđević et al, “Historical Development of Corruption Prevention Mechanisms in Southeast European Countries“, *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe – with Special Focus on the Defense Sector*, Institute of Comparative Law, Belgrade 2013.
- Мирослав Ђорђевић, „Историјат избора у Кнежевини и Краљевини Србији“, *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право, Београд 2012.
- Мирослав Ђорђевић, „Накнада нематеријалне штете у римском праву“, *Осигурање, накнада штете и нови закон о парничном поступку*, Интермекс, Београд 2012.
- Мирослав Ђорђевић, „Кодификаторски рад Валтазара Богишића и Јована Хаџића“, *Споменица Валтазара Богишића*, Службени гласник, Београд, 2011.
- Miroslav Đorđević, “Consortium and the Joint Family (Zadruga)”, *Strani pravni život*, 3/2009.
- Miroslav Đorđević, “Comparative Analysis of Risk Passing in Roman Law, Serbian Doctrine and 19th Century Legislation”, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 3/2008.
- Мирослав Ђорђевић, „Правни транспланти и Србијански грађански законик из 1844“, *Страни правни живот*, 1/2008.

- Miroslav Đorđević, "Cicero's Procedural Strategy in *In Verrem*", <http://hdl.handle.net/10281/335>, Biccoca, Milan 2008.
- Miroslav Đorđević et al, "On the Estate of Meneclis", *Imperium und Provinzen*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2006.

2. Основни подаци о дисертацији

Веће научних области правно-економских наука Универзитета у Београду на седници од 14. фебруара 2019. године, дало је кандидату Мирославу Ђорђевићу сагласност на предлог теме докторске дисертације под називом „Суспензивни вето председника републике“, а Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Београду му је на седници одржаној 25. марта 2019. године за ментора одредило др Владана Петрова, редовног професора Правног факултета Универзитета у Београду.

Докторска дисертација Мирослава Ђорђевића написана је на 201 страници текста А4 формата (ћирилични фонт *Times New Roman*, величине 12, проред 1, маргина 20mm), не рачунајући садржај, резиме, прилоге и списак литературе и извора, те је у свему усаглашена са новим стандардима (из 2019. године) Универзитета у Београду у погледу форме и садржаја докторске дисертације.

Дисертација је израђена на основу проучавања грађе која обухвата 185 библиографских јединица, преко 50 различитих домаћих и страних интернет извора, прописа и судских одлука, који су садржани у 918 фуснота. Грађа коју је кандидат користио за израду дисертације писана је на српском (тј. српскохрватском), немачком, енглеском, руском, француском и словеначком језику. Текст дисертације је подељен у девет поглавља од којих је прво поглавље увод, а последње закључак, после чега је кандидат приложио и 8 прилога дисертацији (у виду неколико примерака суспензивних вета српских председника, стенографских бележака са заседања Народне скупштине на коме се одлучивало по суспензивном вету, релевантног издвојеног мишљења у односу на један закључак Уставног суда и интервјуа са бившим председником Републике Србије, Миланом Милутиновићем).

II Предмет и циљ дисертације

Кандидат је предмет свог истраживања поставио тако да он обухвата читав 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 по њему 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. Ђорђевић стога закључује кратко да предмет истраживања његове докторске дисертације представља правна природа и манифестације института суспензивног вета као овлашћења председника републике – у упоредном и српском праву, уз уважавање неопходног контекста ради правилног разумевања овог института.

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

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

Мирослав Ђорђевић тако уставноправно–догматски посматрано као један од основних циљева своје дисертације поставља покушај давања одговора на питање шта је суспензивни вето председника републике, тј. 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. Како кандидат наводи, претходно истраживање је показало да у овом смислу у нашој, али и светској науци постоји низ нелогичности, до којих долази услед покушаја аутора да на основу правног оквира сопствене земље 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 (чему делом доприносе и националне терминологије ове материје, које су деценијама и вековима различито развијане). У овом контексту је тако циљ истраживања постављен у правцу научне обраде његовог предмета у намери теоријског изналажења 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 је кандидат као свој циљ поставио сасвим је у складу са начином на који се један аспект упоредноправног метода у литератури дефинише, онда када он нема само допуњујуће, већ и глобалне претензије. У контексту српског правног оквира института суспензивног вета, као и позиције његовог титулара уопште, Ђорђевић се коришћењем различитих правних и социолошких метода труди да констатује и објасни низ пропуста који у њему постоје, као и да предложи његове сврхисходне измене. Поред егзегетичког и нормативног, у овом циљу је кандидат обилато користио и методе анализе садржаја, као и метод интервјуа, како би открио и указао на низ аспеката који чисто уставноправној анализи могу да промакну.

Циљ ове дисертације је по њеном аутору синтеза упоредних искустава у циљу изналажења шта је то суспензивни вето као институт, а затим померање фокуса пажње на наше позитивноправно решење и његово суочавање са првобитно добијеним резултатима, а све ради детекције евентуалних слабости и могућности побољшања нашег уставноправног оквира преваходно у домену института суспензивног вета.

III Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

У свом истраживању кандидат Мирослав Ђорђевић је пошао од више хипотеза и подхипотеза које су се после његовог спровођења показале као претежно потврђене. Дисертација као резултат широко постављене упоредноправне и догматске анализе института суспензивног вета, обухватила је и читав низ нових, вредних закључака, који првобитно нису били предвиђени претпоставкама из пројекта дисертације, али су у њој коначно наведени, објашњени и научно систематизовани.

Што се тиче самих хипотеза, констатована је дакле њихова преовлађујућа испуњеност, а како је у свим друштвеним наукама, па и у уставном праву, тешко давати оцене у апсолутним категоријама, нарочито када је реч о институту који је предмет ове дисертације (а који се у свету јавља у изразитом плуралитету појавних облика, од којих су неки битно разликују то доводе у питање могућност јединственог сагледавања правне природе суспензивног вета), то овде није учињено. Тако нешто не би одговарало истини која је најчешће „негде између“ (посебно уколико је, као у овом случају, циљ истраживања био да се изведу општи закључци, а не само они који се везују за конкретан уставни систем), те стога испуњеност хипотеза није оцењена само са „да“ или „не“, већ уз једно краће објашњење ради прецизности одговора.

Полазна хипотеза да „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“ начелно је потврђена, уз уважавање једног мањег броја изузетака у упоредном праву, који су у дисертацији наведени и објашњени. 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, који представља важно средство директног и индиректног вођења политике.

Са друге стране, претпоставка да је „посматрано кроз призму идеје народне суверености, једино 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“ није потврђена. Догматском, али и упоредноправном анализом кандидат је дошао 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, како Ђорђевић истиче, теоријски посматрано сметњи за тако нешто уколико је реч о „слабом“ политичком вету.

Хипотеза како „поновљена процедура мора бити тежа од првобитне (захтевати већу већину) и поштовати притом разлике у неопходној већини за изгласавање различитих закона“ је по речима кандидата условно потврђена. Наиме, уколико је реч о председничким и полупредседничким системима власти, она по правилу опстаје, што није случај и када се ради о парламентарном систему. Анализа питања легитимитета у контексту поступака по политичком и уставном вету у земљама различитих система власти релативизовала је тако категоричност ове тврдње, указујући на неколико правилности који су на адекватним местима образложене.

На терену домаћег права, кандидат је поставио неколико хипотеза. Првобитна оцена како је „позитивноправно решење председничког права суспензивног вета у Републици Србији неадекватно, јер садржи низ недостатака како правнодогматски гледано, тако и посматрано из угла његове практичне примене“ потврђена је у потпуности како путем анализе уставног и законског оквира, тако и досадашње праксе овог овлашћења, које су у Србији од његовог увођења до данас председници користили седамнаест пута. Кандидат је претходно констатовао да „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“, те кроз истраживање потврдио полазну претпоставку да су „ове две функције по својој природи несличне и упитно комплементарне“ у светлу предвиђености јединственог поновног поступка по улагању суспензивног вета. Постављањем концепта о „фундаментално дихотомној природи суспензивног вета“ Ђорђевић објашњава и аргументује неоправданост решења по коме је парламент надлежан да одлучује о питањима уставности, указујући да је за такав посао из више разлога стварно меродаван једино Уставни суд. Са друге стране, кандидат закључује да полазна претпоставка о тома да „контрола уставности није у складу са задацима за које је задужен председник Републике, јер 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“ није потврђена. Наиме, иако се о капацитету председника за

вршење ове функције може говорити у светлу дужине рокова и сл. Ђорђевић закључује да треба правити разлику између капацитета указивања од капацитета одлучивања о евентуалној неуставности, те стаје у заштиту председничке могућности улагања уставног вета уз јасно указивање да проблем у овом смислу није на страни председника већ да он лежи у начину на који је регулисана процедура после улагања уставног вета. Потврђена је повезана подхипотеза кандидата како „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“. Полазно схватање и угао гледања на уставно право уопште (које кандидат на почетку дисертације излаже) види заштиту уставности као једну од три највеће вредности које сваки уставни поредак треба да баштини, те следствено оцењује испитивање уставности од стране органа коме је превасходна функција политичка (парламент) као неоправдано.

У пројекту дисертације кандидат је оценио да читав систем председничких овлашћења у Републици Србији није усклађен са легитимитетом овог органа те је као полазну претпоставку у истраживању навео да он „он поседује низ пропуста који доводе до неусклађености овог домена уставноправног поретка са реалним стањем политичког система (паралелизам уставног оквира и реалног функционисања)“. Опсежном анализом овог питања, које има значајне последице и на институт суспензивног вета, кандидат је дошао до закључка да је ова хипотеза начелно потврђена, те да сам уставни поредак оставља сасвим легалну могућност концентрације власти уколико се одређене околности поклопе, која консеквентно обесмишљава суспензивни вето превасходно у његовом политичком, а и уставном виду. У складу са тиме потврђена је начелно и следећа подхипотеза која је подразумевала да „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“.

На основу претходно изложеног, кандидат Мирослав Ђорђевић констатује да је главна, тј. општа хипотеза од које је у истраживању за потребе ове докторске дисертације пошао 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 штитити поредак од недемократских тенденција. У Србији пак постоји значајан простор за нормативна побољшања када је овај институт у питању.“

IV Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација Мирослава Ђорђевића се састоји из девет поглавља, од којих прво представља увод, а последње закључак дисертације.

Прво, *уводно поглавље* се састоји из три јасно одвојене целине, од којих прва обухвата све научно-техничке аспекте самог истраживања које је за потребе израде своје дисертације кандидат обавио. Приказан је положај института суспензивног вета у систему уставноправне науке (при чему је јасно указано на чињеницу да о њему код нас, а сразмерно гледано и у иностранству, није до сада много писано), указано је на значај овог института, изнете су полазне хипотезе, образложени предмет и циљеви истраживања, као и коришћени научно-истраживачки методи. Друга уводна целина представља садржински, наративни увод у излагања о материји суспензивног вета која следе. Навођењем неколико упоредних доктринарних дефиниција и указивањем на поједине термиолошке проблеме, кандидат је поставио основу за даљу разраду и покушај одговора на питање да ли се може говорити о суспензивном вету *per se* (и шта би он подразумевао), независно од специфичности једног конкретног државно-правног поретка. Прелиминарна дефиниција кандидата (која ће се до краја потврдити) подразумева да је суспензивни председника републике његово овлашћење да условно ускрати акт промулгације неком изгласаном предлогу закона, док о томе коначну одлуку не донесе неки други орган. Коначно, трећу целину увода чине излагања о његовом полазном (општем) уставноправном гледишту, која имају за циљ да олакшају читаоцу разумевање одређених касније заузетих ставова о низу питања у вези са регулативом суспензивног вета и положаја председника републике уопште. Полазећи од тога да су три основне и најважније вредности једног уставноправног поретка, заштита уставности, што доследнија реализација идеје народне суверености и заштита људских права, кандидат критикује прагматичке тезе о томе да је „увек најбоље оно решење које се најбоље примењује“, инсистирајући на квалитативним и вредносним аспектима, те закључује да није најбоља свака политичка форма која се најбоље примењује, али да свакако и најбоља форма ничему не вреди ако није и применљива. Велики значај Ђорђевић придаје и квалитету језика, стила и систематичности уставноправних норми, јер држи да њихово одсуство може довести до проблема у пракси.

Друго поглавље „*Историјски корени института суспензивног вета*“ анализира претече савремене форме овог института, указујући да се оне могу пронаћи још у периоду старе Римске Републике, као и да непосредна претеча налази у краљевским овлашћењима давања законодавне санкције и промулгације закона. Анализом еволуције овог института кандидат констатује да је он успео да се адаптира условима модерне правне државе, за разлику од неких других председничких овлашћења, попут помиловања, која и даље показују одређене изразито анахроне одлике.

Треће поглавље „*Суспензивни вето у систему председничких овлашћења*“ бави се положајем и функцијом председника државе у различитим системима поделе власти и консеквентним разликама у квалитету и сврси овлашћења суспензивног вета. Пажња је посвећена и типологијама председничких овлашћења те питању којој групи

овлашћења суспензивни вето припада, после чега кандидат закључује да се упоредноправно посматрано овај институт јавља у изразитом квалитативном плурализму својих појавних облика те да се његова класификација стога мора вршити посебно за сваки конкретни систем. Уз један број изузетака може се ипак рећи да је суспензивни вето по правилу самостално овлашћење, да је реч о праву, а изузетно и о обавези председника, да је увек реч о изворном и најчешће ексклузивном (искључивом) праву његовог титулара, председника републике. У овом поглављу је пажња посвећена и односу председника и парламента у светлу суспензивног вета, после чега се констатује да постојање овог овлашћења чини председника елементом утицаја на законодавни процес, а по изузетним упоредноправним решењима чак и саме законодавне воље.

Четврто поглавље „*Правна природа суспензивног вета*“ посвећено је догматској анализи овог института, која је допуњена широком применом упоредноправног метода. Приликом анализе, кандидат даје начелну поделу на атрибуте суспензивног вета који су непосредно везани за председника републике (предмет, разлози за улагање, рок, форма, образложење, премапотпис) и оне који до изражаја долазе у поступку после улагања суспензивног вета (процедура пред парламентом, улога уставног суда и такође поново – питање рокова). Анализа решења великог броја земаља, које укључују све чланице ЕУ, све државе бивше Југославије, друге земље у окружењу, као и низ република америчког, афричког и азијског континента (у дисертацији је мањим или већим делом обухваћено 55 република света) показују значајне разлике, како кандидат истиче, о готово свим наведеним атрибутима, али и одређене правилности, које омогућавају не само извлачење закључака о институту суспензивног вета *per se* (који имају опште важење), већ и систематизовање неколико модела суспензивног вета у свету у које се сва решења, уз сасвим мали број изузетака (*sui generis* природе) могу сврстати. Кандидат је о низу проблема који се поводом појединих атрибута јављају заузео став, који ће касније користити у анализи српског решења и предлагању његових измена.

Пето поглавље „*Суспензивни вето и питања легитимитета*“ пружа одговор на питање какав суспензивни вето по свом квалитету (што превасходно подразумева обим и домашај овог овлашћења, као и питања поновне већине и одлика поступка пред парламентом) треба да има председник у складу са легитимитетом своје функције у конкретном уставноправном систему. Кандидат у овом смислу прави начелну разлику када је реч о политичком вету (суспензивног вету изјављеном из разлога сумње у целисходност изгласаног предлога закона) и уставном вету (оном који је уложен из разлога сумње у уставност акта). Док нормирање снаге и обима првог мора узети у обзир однос легитимитета председника и парламента, други (уставни вето) по мишљењу Ђорђевића, мора узети у обзир и легитимитет устава, као највишег, темељног правног акта суверена. Он истиче да улагањем суспензивног вета из разлога сумње у уставност председник не утиче ни на који начин на законодавну вољу, јер на неуставну вољу парламент уопште нема право. Питање уставности зато суштински надилази питање међусобног односа легитимитета парламента и председника, те следствено представља једну од линија раздвајања у дихотомној природи суспензивног вета.

Шесто поглавље *„Дистинктивни модели суспензивног вета у свету“* почиње навођењем и анализом свих оних упоредноправних примера који подсећају на суспензивни вето, али то нису, као и указивањем на неколико држава које ово овлашћење ни на који начин не предвиђају. Мирослав Ђорђевић је потом систематизовао резултате упоредноправне анализе у четири модела суспензивног вета у свету, које је изложио на примеру „колевке“ овог института – САД (као „модел снажног политичког суспензивног вета“), Немачке („модел најслабијег суспензивног вета“), затим модела који подразумева улогу и парламента и уставног судства у поступку по улагању суспензивног вета (изложен на примерима Француске, Пољске и Мађарске) и коначно, констатовао је постојање и четвртог модела (јединствене процедуре по оба вида суспензивног вета – у земљама полупредседничког и парламентарног система), који је услед тога што је присутан у Србији изложен у посебном поглављу. Анализа свих поменутих земаља у поглављу шест обухвата општи осврт на положај и улогу председника у конкретној држави, после чега следи излагање о правном оквиру суспензивног вета, предностима и слабостима, као и досадашњој пракси. После излагања модела, начињена је и анализа са циљем констатације које све земље света наведеним моделима припадају, те је констатовано да ова правилност не прати неке друге које се обично везују за различите системе власти, као и да у домену суспензивног вета постоји јасан потенцијал за „правно трансплантовање“. Последњи део овог поглавља посвећен је сасвим изузетним решењима која предвиђају тзв. „председничке амандмане“ или „замрзавајући вето“ – модалитете који суштински мењају правну природу суспензивног вета до те мере да се (посебно у случају замрзавајућег вета) може закључити да је посреди ипак реч о засебном уставноправном институту, сличном, али опет различитом од суспензивног вета председника републике.

Седмо поглавље *„Суспензивни вето у Републици Србији“* анализира правну регулативу и досадашњу праксу овог института од његовог појављивања у уставном животу Србије доношењем Устава из 1990. године па до данас. Како је анализа овог овлашћења нераскидиво везана за положај и улогу његовог титулара, пажња је посвећена и положају српског председника уопште, дилемама и слабостима правног оквира и посебно констатованој уставној могућности концентрације власти у рукама председника услед задржавања лидерске позиције у политичкој странци из које долази. Ђорђевић је указао на низ пропуста и слабости важећег Устава из 2006. године, образложио зашто је потпуна ревизија Устава неопходна и детаљно скицирао како би у домену суспензивног вета, по његовом мишљењу, будуће уставно решење требало да изгледа, наводећи притом неколико могућности у зависности од општег правца будућег уставноправног развоја институције председника Републике. Између осталог, он инсистира на улози Уставног суда у поступку по вету уложеном из разлога сумње у уставност, позивајући се притом на своје доктринарне налазе, упоредноправне примере, као и проблеме у пракси који су се до сада овим поводом у Србији јављали.

Осмо поглавље *„Председник републике, суспензивни вето и питања демократске културе“* бави се уставноправним и политиколошким питањима везаним за утицај општег нивоа политичке и демократске културе спрам потребе обима и одређеног квалитета уставноправног нормирања када је реч о функцији председника републике и његовог овлашћења суспензивног вета. На упоредноправним примерима је показано да у земљама развијене демократске културе, које су имале прилику да деценијама и вековима без идеолошких трзавица развијају своје уставнополитичке системе, често нема потребе за детаљном регулативом, јер су норме неписаног уставног права довољне да спрече

дисторзију реалног одигравања уставноправног живота у односу на онај уставом замишљени. Ђорђевић истиче да је за тако нешто неопходно време и конзистентна примена без већих идеолошких трзавица, те да приликом нормирања међусобних односа највиших власти у земљама младе демократске културе очекивања морају бити сведена и реалистична, а прецизност уставноправне регулативе инстанчанија, јер пракса до недавно ауторитарних друштава показује да не постоји никакво самоограничавање носилаца функција изван онога што је изричито прописано.

Девето, *закључно поглавље*, састоји се, слично уводу, из две целине, од којих је прва наративна и представља закључак излагања у дисертацији, док друга служи констатацији испуњености полазних претпоставки у истраживању. Мирослав Ђорђевић истиче да је јединствен поглед на институт суспензивног вета у свету могућ, а да су упадљиве разлике у његовој перцепцији различитих националних доктрина просто последица чињенице да аутори по правилу у анализи светских решења полазе из призме свог сопственог. Он констатује да би дефиниција овог института као овлашћења председника републике да условно ускрати акт промулгације изгласаном предлогу закона, док о томе коначну одлуку не донесе неки други орган, одговарала свим републикама у свету које ово овлашћење на неки начин познају, али и да је ради потреба једног конкретног уставноправног поретка њу потребно додатно „обогатити“ специфичностима његове регулативе. Суспензивни вето би се, у складу са тиме, у Србији по речима Ђорђевића могао дефинисати као право председника Републике Србије 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. Кандидат истиче да је истраживање потврдило фундаментално дихотомну природу института суспензивног вета (као политичког средства и средства контроле уставности), да су полазне претпоставке претежно потврђене, као и да се поред њих показао читав низ других правилности које су у дисертацији изложене и систематизоване.

V Остварени резултати и научни допринос дисертације

Докторска дисертација кандидата Мирослава Ђорђевића под насловом „Суспензивни вето председника републике“ представља оригиналан и самосталан научни рад, озбиљну студију о класичном уставноправном институту који до сада није монографски обрађен у нашој уставноправној науци, а нема превише монографских студија о овој теми ни у свету. Кандидат је преузео задатак да научно обради суспензивни вето председника републике, институт чија су стандардна обележја постала опште место у литератури и која су, као таква, по правилу, бар делимично погрешно перципирана.

Дисертација је методолошки изузетно добро постављена, тако да се кандидат подједнако бавио главним аспектима суспензивног вета – уставнотеоријским, упоредноправним, позитивноправним, али и оним која су такође од значаја – социолошкоправним, историјскоправним итд. Структура докторске дисертације је јасна

и логична, чиме је кандидат показао да није лутао, већ је аргументативно убедљиво пратио основне правце својих размишљања о теми.

Кад сте, с једне стране, суочени са општим местима о анализираном институту, а с друге, с обиљем разноврсног упоредноправног материјала, прави је подухват доћи до општег, научно аргументованог и прихватљивог закључка о предмету истраживања. То је Мирослав Ђорђевић, без сумње, успео у својој дисертацији. Дајући врло пажљиво и минуциозно сопствена запажања о општим обележјима суспензивног вета, систематизујући дистинктивне моделе који у свету постоје, указујући на узроке појавног плурализма услед различите правне еволуције и метаморфозе овог овлашћења од краљевског прерогатива до средства заштите уставности и правне државе, кандидат није пропустио да укаже и на одређене *sui generis* случајеве које упоредно право познаје.

Кад пред собом имате садржински богату, а лепо написану и прегледну докторску дисертацију није лако ни издвојити њен главни научни допринос и највеће квалитете. Ипак, на општем плану, ова дисертације представља релевантан допринос изградњи савремене теорије о суспензивном вету председника републике, превасходно стога што кандидат даје своју концепцију дихотомне природе овог института, који треба да штити како уставност, тако и остваривање легитимних политичких циљева. Кандидатова дихотомна природа вета уклапа се у његову концепцију „елегантне конституције“, која треба да успостави равнотежу између „два неретко међусобно искључива појма – ефикасности и правде“.

Ђорђевић непрекидно промишља и води рачуна о свакој својој реченици. Он се не устручава да критикује научне ауторитете и да каже да се не слаже са ауторима који су позната имена у домаћој и светској уставноправној науци. Он указује на једностраност приступа и искључивост прераног закључивања аутора од којих су неки и потписници овог извештаја, али то чини научно утемељено и академски пристојно, показујући завидан степен зрелости сопствене мисли и висок степен правничке културе. Његова докторска дисертација је истински одблесак концепције „елегантне конституције“ коју заступа и коју ће, претпостављамо, развијати у будућим радовима.

Анализирајући ранији и важећи уставноправни оквир у Републици Србији, кандидат даје допринос у барем два сегмента. Прво, указује на слабости и недоследности актуелног уставноправног уређења института суспензивног вета председника Републике са становишта теорије и упоредног права, као и са становишта уставноправног положаја председника у систему власти који садржи противречности. Друго, предлаже одговарајућу уставну измену анализираног института стављајући нагласак на потенцијалну улогу Уставног суда као јединог компетентног заштитника уставности.

Најзад, за похвалу су још две ствари у вези са овом докторском дисертацијом. Прво, она је писана јасним и лепим стилем, а да при том није изгубила на својој научној утемељености и вредности. Друго, она је духовни производ једног зрелог интелектуалца и образованог човека, који уме да мисли, што значи не само да критикује него и да коригује сопствене ставове и закључке. То се најбоље види у преиспитивању постављених хипотеза из пројекта дисертације и њиховом потпуном

или делимичном потврђивању, али и аргументованом одустајању од оних које су се током истраживања указале указале погрешним.

Да закључимо. Кандидат Мирослав Ђорђевић написао је докторску дисертацију која ће бити узорит пример будућим кандидатима како треба сјединити истраживачко стрпљење и педантност са ширином ставова и закључака до којих се у коначном резултату долази. Кандидат је не само оправдао очекивања ментора и потписника овог извештаја, већ је и потврдио углед који у правним и друштвеним наукама, код нас и шире, ужива Институт за упоредно право у Београду, чији је Мирослав Ђорђевић репрезентативни кадар.

VI Закључак

На основу свега наведеног, Комисија, са посебним задовољством и чашћу, констатује да докторска дисертација кандидата Мирослава Ђорђевића под насловом: „Суспензивни вето председника републике“ представља самостално и оригинално правнонаучно дело које, одговоривши на све постављене хипотезе и задовољивши највише потребне стандарде, испуњава услове да буде јавно брањено, те је стога слободна да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду упути

ПРЕДЛОГ

да прихвати позитивну оцену предметне докторске дисертације и одреди комисију за њену јавну одбрану.

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