

## СУСПЕНЗИВНИ ВЕТО ПО УСТАВУ ИЗ 1990. ГОДИНЕ – ПОВОДОМ ТРИДЕСЕТОГОДИШЊИЦЕ ОВОГ ИНСТИТУТА У НАШЕМ УСТАВНОПРАВНОМ ПОРЕТКУ

- Сажетак -

*Доношењем Устава из 1990. године у српски уставноправни систем је по први пут уведен институт суспензивног вета председника Републике. Овлашћење председника да изгласани предлог закона услед сумње у његову уставност или политичку целисходност врати парламенту на поновно изгласавање изазивало је првих година његовог уставноправног живота опречне, а неретко и веома оштре критике. Упркос томе што је суспензивни вето српског председника, упоредноправно гледано, спадао међу слабије варијанте овог овлашћења, те самим тиме није могао значајно допринети општој снази председника Републике, он је неретко карактерисан као моћна полуга власти у рукама шефа државе. У овом раду аутор анализира поједине аспекте и слабости уставне регулативе института суспензивног вета по Уставу из 1990., указује на предности и недостатке у односу на садашњи, важећи оквир овог института и чини један осврт на досадашњу праксу уз фокус на пар контроверзних случајева. Посебна пажња је посвећена фундаменталном проблему уставноправне регулативе у овом домену, који је постојао још по Уставу из 1990. године и такође је задржан решењем Устава из 2006., а који подразумева прихватање модела јединственог поновног поступка пред парламентом, независно од тога да ли се ради о политичком*

---

\* Електронска адреса аутора: [miroslav.djordjevic@yahoo.com](mailto:miroslav.djordjevic@yahoo.com).

*вету или оном уложеном услед сумње у уставност, чиме се недовољно и неадекватно штити уставност, као једна од највиших вредности сваког државно-правног поретка.*

*Кључне речи: суспензивни вето, председник Републике, промулгација закона, Устав Републике Србије из 1990, заштита уставности.*

## 1. УВОД

Ове године се навршава тачно 30 година од када је институт суспензивног вета председника Републике по први пут у историји ушао у српски уставноправни систем. У нашој литератури се додуше понекад расправља о томе да ли је у Србији можда већ Сретењским уставом из 1835. године ово овлашћење било у рукама Књаза (што би свакако представљало куриозитет, јер је реч о институту који се везује по правилу за републиканско уређење).<sup>1</sup> Заиста, члан 14. овог Устава може својом изреком лако навести на такав закључак, који би ипак био погрешан, јер је у Сретењском уставу, додуше у нешто компликованијој, упоредноправно гледано неубичајенијој форми, био заправо прикривен само апсолутни вето<sup>2</sup>, те је суспензивни вето као такав први пут своје место у српском уставноправном поретку нашао знатно касније, доношењем Устава Србије из 1990. године.

Овај Устав је по много чему био специфичан. Донет је за тада, формално гледано, једну федералну јединицу, још увек чланицу федерације (СФРЈ), али је писан на такав начин да се може применити и на независну државу. Разлози за тако нешто су били политички, а наведени приступ је природно доводио до извесних колизија са Савезним уставом.<sup>3</sup> Ратко Марковић пише да је Србија „у акту самоодбране, донела 1990. свој устав супротан умногome важећем, али већ увелико непоштованом федерал-

---

<sup>1</sup> Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 64 – 65. Срђан Ђорђевић га децидно наводи као право којим је кнез Милош Обреновић располагао: Срђан Ђорђевић, *Председник Републике Србије*, Српска реч, Београд, 1998, стр. 46.

<sup>2</sup> Оваквог мишљења су и: Драгош Јефтић, Драгољуб Поповић, *Народна правна историја, Савремена администрација*, Београд, 2003, стр. 101.

<sup>3</sup> Примера ради, председник је 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).

ном уставу“<sup>4</sup>, те да је он „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“.<sup>5</sup>

Устав је нормирао полупредседнички систем власти са бифедалном егзекутивом, у оквиру које је председник Републике, по формално Уставом датим овлашћењима, био њен слабији део. Са друге стране, председнику није било недвосмислено забрањено да по ступању на функцију задржи чланство и лидерску позицију у политичкој странци из које долази, што је отворило један сасвим легалан пут за фактичку концентрацију власти у његовим рукама, уколико наступе одређене политичке околности. Истицало се да је Устав из 1990. године настао као „недовршена или недоследна варијанта француског система власти“, те да је „изопаченим опонашањем направљен за потребе личне владавине председника Слободана Милошевића“.<sup>6</sup> Са друге стране, један од твораца Устава Србије из 1990. године, Ратко Марковић на ову тему истиче следеће: „свест грађана, готово пола века навикавана на један исти центар власти, хтела и да у новом поретку зна где је седиште власти. Због тога се прибегло једном уставном лукавству. 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.“<sup>7</sup> Сличну аргументацију је у време доношења Устава Русије из 1993. износио председник Борис Јељцин<sup>8</sup>, а такав приступ, уз чињеницу мо-

---

<sup>4</sup> Ратко Марковић, „Одговорност председника Републике према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, у зборнику: *Два века уставности* (приредили Александар Фири и Ратко Марковић), Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 17.

<sup>5</sup> Ратко Марковић, „Моћ и немоћ председника Републике Србије“, *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 3-4/2004, 328.

<sup>6</sup> Павле Николић, „Институција председника Републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990.“, *Архив за правне и друштвене науке*, Београд, бр. 2-3/1991, стр. 287 – 295.

<sup>7</sup> Ратко Марковић, „Ка будућем Уставу Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. посебно издање (2017), стр. 267.

<sup>8</sup> Он је тада рекао: „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*, New York University School of Law, New York, бр. 1/1994, стр.

гућности задржавања лидерске функције у партији, довео је до непредвидиве реалне манифестације председника Републике у Србији, који је зависио од политичких околности и кретао се од „небитног“ и „невидљивог“ до „омnipotentног“.<sup>9</sup>

Одсуство елементарног консензуса о карактеру и снази српског председника довело је и до тога да у српској доктрини тога времена оцене појединих овлашћења, па тако и увођења суспензивног вета, буду дијаметрално супротно карактерисани. Неретко је то чињено и готово политички острашћено, некритички, па Оливера Вучић тако 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.<sup>10</sup> Суспензивни вето је тако, по речима ове ауторке, „горљиво, упорно и надарено, својој реалној снази и значају, несразмерно жестоко оспоравано и проказано (овлашћење председника – прим М. Ђ.) по слову Устава Републике Србије од 1990.“<sup>11</sup> „Писци који су важали 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“<sup>12</sup>.

Ово традиционално овлашћење председника републике<sup>13</sup>, које постоји у готово свим републикама на свету<sup>14</sup>, у Србији је

125.

<sup>9</sup> Борђе Марковић врши класификацију српских председника, између осталог по овом критеријуму, те се они у његовом раду карактеришу као „свемоћни“ или „пасивни“ председник, „веома моћан председник“ или „уставни председник“ - Борђе Марковић, „Начин избора председника Републике Србије“, у зборнику: *Председник Републике и Устав* (приредио Владан Петров), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 131.

<sup>10</sup> Вај системски проблем (простор за легалну, фактичку концентрацију власти) ни на који начин није решен ни доношењем важећег Устава из 2006. године, а он се, између осталог, знатно одражава и на функционисање института суспензивног вета, који је предмет овог рада.

<sup>11</sup> Оливера Вучић, „Положај и функције државног поглавара (шефа државе)“, у зборнику: *Уставно питање у Србији* (приредио Милан Петровић), Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, 2004, стр. 106 – 107.

<sup>12</sup> Исто, стр. 115 – 116.

<sup>13</sup> Владан Петров, „Суспензивни вето председника Републике“, *Права човека, Human Rights* – Биро за заштиту слобода и права, Београд, бр. 3-6/2005, стр. 59.

<sup>14</sup> Другачије сматра: Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009, стр. 144 – 146.

<sup>15</sup> Мали је број оних држава које суспензивни вето уопште не предвиђају попут Исланда, Израела, Хрватске или Словеније. Одривање овог права председнику републике суштински

Уставом из 1990. године било прописано у једној од упоредно посматрано блажих варијанти, претежно као средство за заштиту уставности и то у једном не превише потентном виду, услед предвиђања јединственог поновног поступка у парламенту без обзира на то да ли је председник ускратио промулгацију изгласаном предлогу закона услед сумње у уставност или политичку целисходност (који су представљали два могућа разлога улагања вета). Снага суспензивног вета као политичког средства по Уставу из 1990. године (за разлику од мноштва примера у упоредном праву) била је готово занемарљива.

## 2. УСТАВНОПРАВНА РЕГУЛАТИВА СУСПЕНЗИВНОГ ВЕТА ПО УСТАВУ ИЗ 1990. ГОДИНЕ

Устав Србије из 1990. године институт суспензивног вета регулише прилично рудиментарно, а релевантне норме су се поред Устава могле пронаћи и у Закону о Народној скупштини Републике Србије, као и у Пословнику Народне скупштине Републике Србије. Члан 84. Устава је тако у два става нормирао оквире овог овлашћења, као и са њим нераскидиво повезаног права промулгације, на следећи начин: „Председник Републике указом проглашава закон у року од седам дана од његовог усвајања у Народној скупштини. У том року председник Републике може захтевати да Народна скупштина поново гласа о закону“. Наредни став само додаје да је „председник дужан да прогласи поново изгласани закон у Народној скупштини“.<sup>15</sup>

Формулација овог члана одмах указује на то да не постоје лимити у смислу разлога за улагање суспензивног вета, те да председник има ово право у његовом пуном обиму – услед сумње у уставност, као и целисходност изгласаног предлога закона<sup>16</sup>. Приметно је одмах такође да је рок који је председнику

---

обесмишљава акт промулгације, јер га своди на технички акт – председник мора прогласити и очито неуставан закон, што је уставноправно гледано неоправдано и представља свејеврсни уставни атавизам.

<sup>15</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, чл. 84.

<sup>16</sup> У овом раду за предмет суспензивног вета користимо термин „изгласани предлог закона“, а не „закон“, јер оспорени акт то још увек није, а уколико вето буде успешан – неће никада ни постати. Нажалост, у литератури, а и уставним текстовима (мада не и свим – нпр. Устав Чилеа јасно прави ову дистинкцију) је уобичајено да се чини ова термилошка грешка, која доводи већ на први поглед до нелогичних реченица попут: „ако парламент поново изгласа закон, он ће постати закон“ и сл. Валтер Максимилијан Пол пише: „Доношење акта о

на располагање остављен непримерено мали. Он износи само 7 дана од момента усвајања у Скупштини, а притом треба имати у виду да је Пословник предвиђао рок за достављање изгласаног предлога закона председнику „до два дана“, што је читав рок за суспензивни вето могло свести на само 5 дана. Такво решење је представљало један од најкраћих рокова у свету за вршење овог овлашћења (они се најчешће крећу у распону од 10, чешће 15 до 20 дана), на шта је тада указивала како доктрина<sup>17</sup>, тако и сами вршиоци функције председника Републике<sup>18</sup>. Писање образложења суспензивног вета није било уставни захтев, мада постоје и схватања како се то подразумевало.<sup>19</sup>

Што се тиче питања процедуре после уложеног суспензивног вета, она су донекле била и јаснија него што је то данас случај. Парламент није имао могућност да одлучи да о ветираним предлогу закона поново гласа, већ је просто самом изреком Устава (председник „захтева“ од Народне скупштине да поново гласа) морао учинити (што уставноправно представља чисто и упоредноправно гледано уобичајено решење, насупрот важећем по Уставу из 2006. које по нашим сазнањима постоји још само у Летонији). Како је Устав користио формулацију „гласа о закону“ тумачењем се јасно да закључити да је парламент могао ветирани предлог закона или у целини поново прихватити или не, без поновне расправе, односно уношења амандмана (јер то онда не би

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“ – дакле, закона пре тога нема, већ се ради о изгласаном предлогу закона, који можда хоће, а можда и неће постати закон. - Walther Maximilian Pohl, *Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2001, стр. 73.

<sup>17</sup> Ратко Марковић га назива „нереалним“ и „недопустиво кратким“ роком, док овакво решење на изврстан начин брани Владан Кутлешки позивајући се на „потребу ефикасности у раду“. Ми без сваке сумње стојимо на становишту да је сваки рок, па тако и овај, који не омогућава председнику разумно време за разматрање изгласаног предлога закона (узевши притом у обзир и бројне друге његове обавезе) неоправдан и да суштински умногоме обесмишљава само овлашћење. – Ратко Марковић, „Моћ и немоћ председника Републике Србије“, нав. дело, стр. 337 и стр. 339. и Владан Кутлешки, „Суспензивни вето председника Републике Србије“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, Београд, бр. 3-4/1992, стр. 519.

<sup>18</sup> По мишљењу бившег председника Србије Милана Милутиновића, рок од 7 дана, који је био предвиђен Уставом из 1990. године, као и рок предвиђен важећим Уставом од 15 дана су оба прекратка, те да би рок, по његовом мишљењу, требало да траје „бар месец дана“ (што упоредноправно посматрано, морамо додати, није често, али заиста постоји у низу земаља - Италији, Грчкој, Чилеу, Мексику, Либану итд.) - Интервју са Миланом Милутиновићем (од 7.10.2019.), види у: Мирослав Ђорђевић, *Суспензивни вето председника републике*, докторска дисертација на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2020, прилог 1г2, стр. 228 – 230.

<sup>19</sup> Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 187.

био исти, већ неки нови „закон“), чиме је сачуван идентитет законског предлога у поновном поступку.<sup>20</sup> Већина за поновно изгласавање ветураног акта је била проста – кворумска, што је овакав вето квалификовало као један од слабијих, упоредноправно посматрано. У литератури се истицало да услед такве тражене већине „стварна моћ шефа државе да овим путем заустави парламент у вршењу своје законодавне надлежности чини се да и не постоји“<sup>21</sup>, да су према овом Уставу „могућности утицаја суспензивног, односно одложног 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“<sup>22</sup>. Упркос неспорно слабој потентности овог овлашћења „на папиру“, како ћемо видети нешто ниже, пракса показује да оно није увек бивало осуђено на неуспех.

Коначно, можда у теорији најспорнији аспект регулативе суспензивног вета по Уставу из 1990. јесте тзв. питање „ћутања председника“ или ситуације у којој после поновног изгласавања ветураног предлога закона у парламенту председник просто одбије да донесе акт о промулгацији. Истиче се, између осталог, да је у овом случају реч о правној празнини, која је могла бити допуњена одредбама Пословника.<sup>23</sup> Иако се оваква ситуација код нас никада у пракси није догодила (нешто слично се десило на пример у Северној Македонији<sup>24</sup>), а таква могућност је доношењем Устава из 2006. године отклоњена, чини се да би тада, хипотетички гледано, било речи просто о грубој повреди Устава, каква је повлачила са собом покретање поступка опозива председника. У прилог томе сведочи и чињеница да је већ други Пословник после доношења Устава из 1990. (а исту одредбу су садржали и сви

---

<sup>20</sup> Другачије мисли: Владан Кутлешкић, „Суспензивни вето председника Републике Србије“, нав. дело, стр. 517 – 518.

<sup>21</sup> Оливера Вучић, „Положај и функције државног поглавара (шефа државе)“, нав. дело, стр. 115 – 116.

<sup>22</sup> Радомир Лукић, „Функције и надлежности председника Републике Србије“, у зборнику: *Председник Републике и Устав* (приредио Владан Петров), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 47.

<sup>23</sup> Владан Петров, „Суспензивни вето председника Републике“, нав. дело, стр. 83.

<sup>24</sup> Председник Иванов је 2018. године просто одбио да потпише Закон о службеној употреби закона (који је предвидео могућност званичне употребе албанског језика у овој држави).

<sup>Види:</sup> Сител телевизија, *Спировски: Иванов мора да го потпише законом за јазници*,

<sup>https://www.youtube.com/watch?v=1uXi4lualh4</sup>, (приступљено 22.10.2020.)

потоњи) предвидео једну 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“<sup>25</sup>. Питања посебно тешке процедуре за опозив председника и реалне немогућности његове реализације представљају пак сасвим одвојену тему.

Поред изложених одлика и појединих конкретних замерки регулативи института суспензивног вета по Уставу из 1990. године, постоји и једна начелна замерка која је била актуелна тада, а такође је најалост актуелна и данас, јер се доношењем Устава из 2006. године по том питању ништа није променило. Наиме, суспензивни вето председника републике се универзално може дефинисати као *овлашћење председника републике да условно ускрати акт промулгације изгласаном предлогу закона, док о томе коначну одлуку не донесе неки други орган*. Упоредноправно гледано, тај „други орган“ може бити парламент и(ли) уставни суд, у зависности од конкретне уставне регулативе, с’ тиме што је уставноправно-теоријски посматрано једино оправдано оно решење по коме о суспензивном вету уложеном из разлога сумње у уставност одлучује за то једини меродаван орган – уставни суд. Устав из 1990. године сврстао је својом регулативом суспензивног вета Србију на листу земаља које припадају четвртном светском моделу овог института (за разлику од Француског Устава Пете Републике, који му је умногоме био узор), те није предвидео могућност да се о оспореној уставности изјасни Уставни суд, већ само политички орган – парламент.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Пословник Народне скупштине Републике Србије од 22.2.1991. Службени гласник РС 11/91, чл. 122.

<sup>26</sup> На основу овог, али и још неколико критеријума, сви уставноправни системи у свету који познају суспензивни вето се могу сврстати у неки од четири дистинктивна модела, и то: 1) *модел снажног политичког суспензивног вета* (САД, Аргентина, Мексико, Турска, Нигерија, Гана, Филипини итд.), 2) *Модел најслабијег суспензивног вета, који је ограничен на питања уставности, често и у суженом облику* (Немачка, Аустрија, Малта, Јужноафричка република), 3) *Модел система у којима по уложеном суспензивном вету улогу играју и парламент и уставно судство* (Пољска, Мађарска, Француска, Румунија, Естонија, Португалија, Колумбија, Салвадор итд.) и 4) *модел јединственог поступка који се после улагања вета води у парламенту, у земаљама које не познају председнички систем власти* (Русија, Јужна Кореја, Украјина, Чешка, Италија итд. али и Србија, Црна Гора, Северна Македонија итд.). Више о овим моделима и њиховим карактеристима види у: Мирослав Ђорђевић, *Суспензивни вето председника републике*, нав. дело, стр. 90 – 132.



На терену очувања уставности, као једне од највећих вредности демократског уставноправног поретка, ово просто значи да се није ишло логиком „боље спречити него лечити“, већ пре некаквом „прво не спречити, па после (можда) лечити“, јер парламент као политички орган није са једне стране ни довољно компетентан за оцену тешких питања евентуалне неуставности, а са друге најчешће за тако нешто није ни мотивисан. Када неуставан закон политичком одлуком буде поново усвојен и проглашен, те почне производити штетна дејства, једино што остаје јесте да Уставни суд *ex officio*, по предлогу или иницијативи одлучи да покрене поступак и штетан закон стави ван снаге. Осим доношења конкретне штете, оваквим решењем (које је дакле и данас присутно у уставноправном оквиру наше земље) нарушава се логика демократског уставног система (на изванредан начин се „лупа шамар“ сувереном народу) и шаље уопште једна лоша порука јавности да политика има преимућство спрема очувања уставности.

### 3. ПРАКСА СУСПЕНЗИВНОГ ВЕТА ПО УСТАВУ ИЗ 1990. ГОДИНЕ

Своје овлашћење суспензивног вета српски председници су до сада употребили укупно 17 пута и то 15 пута по Уставу из 1990. година, а свега два пута по Уставу из 2006. Обим овакве праксе свакако није велики, али је зато интересантан њен квалитет, јер су српски председници ово своје овлашћење користили како услед сумње у материјалну, али и формалну уставност, тако и услед сумње у политичку целисходност изгласаних предлога закона (политички суспензивни вето). Вето председника је некада бивао успешан, а некада не, при чему је приметно да су поједини председници ово овлашћење употребљавали и када је у парламенту седела њима наклоњена већина. Једино је периоде знатне концентрације власти, до којих је бар у три наврата до данас долазило, карактерисало одсуство примене суспензивног вета, јер он тада заиста практично нема никакву сврху.

По Уставу из 1990. године, далеко највећи број суспензивних вета је уложио председник Слободан Милошевић (њих укупно 12) и то на следеће изгласане предлоге закона: *Закон о враћању Српској православној цркви зграда-задужбина, згра-*

да-легата, службених зграда и грађевинског земљишта који су прешли у друштвену својину на основу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта (1991), Закон о штрајку (1991), Закон о радним односима (1991), Закон о судовима (1991), Закон о престанку важења Закона о Академији наука и уметности Косова (1991), Закон о слободној куповини и продаји девиза по тржишној вредности у банкама Србије (1991), Закон о основној школи (1991), Закон о средњој школи (1991), Закон о вишој школи (1992), Закон о Јавном предузећу Политика (1992), Закон о обављању уметничке и друге делатности у области културе (1993) и Закон о условима и поступку за прекид трудноће (1994).

По нашим сазнањима, од ових дванаест суспензивних вета успешно је било њих девет, а неуспешно три, те су три закона тако поновно изгласана у Народној скупштини, упркос противљењу председника Републике, уједно шефу најјаче партије у парламенту оног доба. Разлог за тако нешто лежи у чињеници да је у то време влада СПС-а била мањинска, те није могла увек тако лако обезбедити подршку, као што је то касније био случај. Од 1994. године и успостављања стабилне, прве владе Мирка Марјановића, председник Милошевић је уз себе имао чврсту подршку и у парламенту. 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).

Од 1994. године па све до 2005. је наступио један период готово апсолутног затишја када је реч о институту суспензивног вета, узрокован низом политичких околности и разлога, као и бурним догађајима у виду бомбардовања СРЈ 1999. године, петооктобарским променама 2000. итд. Почетком 1998. године на место председника Републике Србије је дошао Милан Милутиновић, који је у првом делу свог мандата једном желео да искористи своје право суспензивног вета (у питању је био Закон

о високом школству, 1998. године), али је од тога на крају ипак одустао, док је у другом периоду своје владавине, после петог октобра (дакле у време кохабитације), са новим властима имао, по сопственим речима, сасвим коректан однос – тадашња влада га је консултовала и приликом припрема предлога закона, те потребе за улагањем вета није било.<sup>27</sup> Убеђивања његових партијских колега да у појединим ситуацијама ово своје право искористи остала су тако безуспешна.<sup>28</sup>

После истека мандата председника Милутиновића, од почетка 2003. до средине 2004. године, Србија није имала председника Републике, дошло је до својеврсне „деформације система власти“<sup>29</sup> (читао период се назива и „период квазипредседника“) и ову функцију су, много дуже него што је то требало, са места председника Народне скупштине, као вршиоци дужности обављали Наташа Мићић (2003-2004), Драган Маршићанин (2004), Војислав Михајловић (2004)<sup>30</sup> и Предраг Марковић (2004). До овакве ситуације је дошло прво услед неуспешности председничких избора услед недовољног изласка бирача, а потом због нерасписивања избора у предвиђеном року. Иако су ова лица хипотетички (и услед одсуства недвосмислене забране) имала право суспензивног вета, тако нешто би довело до очите конфузије власти и није се у пракси догодило.

После избора 27. јуна 2004. године Србија је коначно поново добила председника Републике, Бориса Тадића, који је за своја два мандата суспензивни вето употребио укупно четири пута и то три пута по Уставу из 1990. године, а једанпут по Уставу из 2006. Председник Тадић је по Уставу из 1990. ово своје овлашћење уложио на: *Закон о раду* (2005), *Закон о Влади* (2005) и *Закон о изменама и допунама Закона о радиодифузији* (2006)<sup>31</sup>, а по Уставу из 2006. године на *Закон о изменама и допунама За-*

---

<sup>27</sup> Интервју са бившим председником Србије Миланом Милутиновићем (од 7.10.2019.), види у: Мирослав Ђорђевић, *Суспензивни вето председника републике*, нав. дело, стр. 228 – 230.

<sup>28</sup> Време, *Интервју председника Милана Милутиновића*, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=298431>, (приступљено 22.10.2020.)

<sup>29</sup> Ђорђе Марковић, „Начин избора председника Републике Србије“, нав. дело, стр. 130 - 131.

<sup>30</sup> Куриозитет је да је Војислав Михајловић ову функцију вршио само један дан (3-4 март 2004. године).

<sup>31</sup> Понекад се у литератури чини омашка навођењем овог суспензивног вета као једног од оних који су уложени по важећем Уставу из 2006. године. То пак није случај. Они заиста датирају из исте године, али је Тадићев вето уложен неколико месеци пре доношења Устава – 27.7.2006, док је Устав проглашен 8.11. исте године.

кона о порезу на додату вредност (2010). По важећем Уставу је до момента писања ових редова суспензивни вето употребљен још само једанпут и то 2015. године за време мандата председника Томислава Николића, на изгласани предлог Закона о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије, који у поновном поступку у парламенту није добио неопходну већину. Сва три вета председника Тадића, које је он изјавио по Уставу из 1990. године, била су у парламенту надгласана, док је једини његов успешан суспензивни вето био онај из 2010. године, искоришћен дакле у складу са измењеном регулативом овог института – по Уставу из 2006.

Спорова у пракси института суспензивног вета, као и извесних доктринарних лутања која су их пратила током важења Устава из 1990. није било превише<sup>32</sup>, те се у овом смислу истиче свега неколико случајева. Примера ради, поводом доношења Закона о Јавном предузећу Политика 1992. године, дошло је до бурних реакција новинара и шире јавности, као и престанка излажења овог листа и општег штрајка запослених који су сматрали да је такав предложени закон неуставан и да онемогућава слободу јавне речи. На сасвим извесну неуставност појединих одредаба овог изгласаног предлога закона председнику Милошевићу је тада између осталих указао и тадашњи председник Уставног суда Балша Шпадијер, предочивши му њихово ретроактивно дејство, које по Уставу није дозвољено. Милошевић је искористио право суспензивног вета и овај предлог никада није постао закон, али се зато сретало мишљење како се таквим поступком Шпадијера „Уставни суд изјаснио по овом питању иако према тада важећем Уставу овај орган није био властан да даје претходну оцену уставности аката“.<sup>33</sup> Тачно је да је Уставни суд поступак могао покренути тек по проглашењу закона, али скретање пажње на потенцијалну неуставност у приватном својству, а не као званичан став Уставног суда није пак ни на који начин повредило уставну регулативу суспензивног вета тога времена.

Најконтроверзнији је свакако био суспензивни вето председника Бориса Тадића на Закон о раду из 2005. године. После

---

<sup>32</sup> Владан Петров, „Суспензивни вето председника Републике“, нав. дело, стр. 85.

<sup>33</sup> Драгана Тошић, *Суспензивни вето шефа државе у уставном систему Републике Србије*, мастер рад на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 26.

паузе од више од десет година у српском уставноправном животу се ово овлашћење поново појавило услед једне сасвим необичне и уставноправно гледано ретке и прилично скандалозне околности – председнику Републике је, судећи по свему, достављен на проглашење акт који није био истоветан ономе који је у Скупштини и усвојен. Тадић је сравнио текст који му је достављен на промулгацију 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.<sup>34</sup> Разлози пре свега формалне, али делом и материјалне неуставности дали су председнику сасвим оправдан повод за коришћење овлашћења суспензивног вета. Читав овај случај су пак карактерисала различита тумачења и коментари у литератури, као и покретање поступка за оцену уставности пред Уставним судом од стране председника, пошто је уложени вето био надгласан и стога неуспешан.

Како се Тадић прво 23.2.2005 године обратио једним писмом председнику Скупштине, са захтевом да се спорна ситуација испита и да он о томе буде најхитније обавештен, погрешно се у делу литературе то писмо видело као суспензивни вето, што међутим није случај, јер председник није тада исказао јасну и несумњиву намеру да ово своје овлашћење искористи (већ само жељу да сазна појединости о овој несвакидашњој ситуацији, уз заиста имплицитно подсећање на његово право суспензивног вета). Само дан касније, једним новим писмом са истим адресатом Тадић је несумњиво уложио вето<sup>35</sup>, а спорни Закон о раду је у поновној процедури поново изгласан, те га је председник прогласио законом. Нешто мање од месец дана касније, председник се обратио Уставном суду са предлогом о оцени уставности спорног закона. Иако је у целој

---

<sup>34</sup> Ове разлоге је председник Тадић изнео председнику Народне скупштине Предрагу Марковићу у писму од 23. 2. 2005, један дан пре него што ће на спорни акт ставити суспензивни вето. Скенирани отисци овог писма, вета који је уследио, као и још три вета српских председника (из 2006, 2010. и 2015. године) нашли су се као прилози и могу се видети у: Мирослав Ђорђевић, *Суспензивни вето председника републике*, нав. дело, стр. 214 – 226.

<sup>35</sup> У тексту ове одлуке се између осталог каже да он (председник Републике) позива председника Народне скупштине 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.“ – Суспензивни вето председника Бориса Тадића од 24.2.2005. године.

ствари, како ће и поступак пред Уставним судом и својеврсно „признање“ председника парламента Предрага Марковића показати (како је „након усвајања у усвојеном тексту било неопходно обавити правно-техничку редакцију“<sup>36</sup>), председник Тадић извесно био у праву, његова аргументација у дотичном предлогу није била исправна – показано је суштинско неразумевање појма формалне неуставности, унета забуна поводом питања када је вето заправо уложен (иако је све првобитно било учињено у потпуности у складу са Уставом и Законом) и тиме створена додатна забуна у иначе (макар привидно) компликованом случају. Епилог је такође био невероватан и уставноправно посматрано сасвим неприхватљив – после чак шест година, крајем 2010., Уставни суд је позвао председника Тадића 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“<sup>37</sup>, што је овај кратким дописом и прихватио. Са таквим закључком Уставног суда није се тада сагласила судија Боса Ненадић, која је изузела и детаљно образложила своје мишљење, захваљујући коме је данас готово у потпуности могуће развезати „Гордијев чвор“ свега онога што се у овом најкотроверзнијем случају примене суспензивног вета у српској уставноправној историји догодило.

Можда је донекле и дуга пауза од преко десет година некоришћења овог института учинила донекле своје да до овакве ситуације и неспоразума дође. Када је Тадић (у време кохабитације) уложио вето на дотични Закон о раду и неколико месеци потом још један на Закон о влади, такав поступак председника је критикован од стране политичких актера као „ситно политиканство“ и „вођење рачуна само о уским партијским интересима“, иако је у оба случаја било речи о оспореној уставности тих аката (претежно формалној у првом и материјалној у другом случају).<sup>38</sup> Јасно је пак, како са правом истиче Владан Петров, да „примена вета може бити спорна у релативно несређеним политичким приликама, када нема (додали бисмо – елементарне – прим. М. Ђ.) комуникације и сарадње између главних уставних чинилаца“<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Закључак Уставног суда у предмету IУ-190/2005.

<sup>37</sup> Исто.

<sup>38</sup> Б92, Тадић одбио још један закон, [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?уууу=2005&мм=05&дд=31&нав\\_сатегору=11&нав\\_ид=169533](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?уууу=2005&мм=05&дд=31&нав_сатегору=11&нав_ид=169533); (приступљено 22.10.2020.)

<sup>39</sup> Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 187.

#### 4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Увођење института суспензивног вета у уставноправни систем Србије доношењем Устава из 1990. године представљало је свакако један корак у правцу приближавања нашег поретка демократским уставноправним системима западних демократија. Сама регулатива је пак била таква да је садржала низ пропуста, почевши од нереално кратког рока који је председнику остављен за доношење одлуке о евентуалном улагању вета, па до остављања могућности за тзв. „ћутање председника“. Једна од највећих мана Устава из 1990. године уопште јесте то што он (не)намерно није довољно узимао у обзир чињеницу да је Србија земља крајње оскудне демократске традиције и културе, без икаквих уставних обичаја, те да је реч о држави у којој је за политичке елите дозвољено све оно што није експлицитно забрањено. Павле Николић је писао да је угледањем у много чему на институцију Председника Републике у Француској приликом писања српског устава из 1990. године пренебрегнуто да ова институција у Француској „постоји и функционише у приликама сасвим друкчијим од ових у Србији“.<sup>40</sup>

У регулативи института суспензивног вета је, парадоксално, можда и највећи проблем, уставноправно – теоријски посматрано, што се управо ту умногоме од француског узора одступило. Док ова земља припада групи земаља трећег модела суспензивног вета (што подразумева посебан поступак у случају вета услед сумње у уставност<sup>41</sup>), у српском Уставу је прихваћен модел јединственог поступка пред парламентом, притом уз ниску, кворумску већину приликом поновног изгласавања ве-

---

<sup>40</sup> Павле Николић, „Институција председника Републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990.“, нав. дело, стр. 290.

<sup>41</sup> Може донекле заварати то што француска доктрина парадоксално најчешће не види могућност иницирања поступка претходне контроле уставности пред Уставним саветом као вид суспензивног вета председника (*veto suspensiv*), иако он то без сумње јесте. Примера ради, теоријски гледано веома слична решења у Мађарској или Пољској ће од стране њихове литературе пак редовно бити препозната као суспензивни вето. Разлози за другачији доктринарни приступ у Француској леже у традицији, посебној улози коју има Уставни савет (*Conseil Constitutionnel*) као некада квази-уставни суд, а после низа реформи данас практично класичан уставни суд, а можда и услед специфичне систематике самог Устава Пете француске републике. То све пак не мења чињеницу да, глобално посматрано, Француска припада земљама трећег модела, тј. онима које познају засебан пут услед одрицања промулгације због сумње у уставност и политичку целисходност изгласаних предлога закона. Види: Светислава Булајић, *Чувар француског Устава*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2006. и Emmanuel Vital-Duran, *Memento des institutions politiques françaises*, Hachette Livre, Paris, 2005, стр. 42.

тираног предлога закона. На овај начин је било врло лако политичком вољом надвладати тежњу за очувањем уставности.

Када је доношењем Устава из 2006. године отворена могућност претходне контроле уставности, осим што је то учињено на садржински, па чак и технички посматрано веома лош начин<sup>42</sup>, остало је потпуно нејасно зашто међу круг лица која су овлашћена на покретање таквог поступка није уврштен и председник Републике. Боса Ненадић такође констатује одсуство могућности да председник републике у Србији покрене овај поступак, те каже да оно „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“.<sup>43</sup> Члан 169. Устава Србије из 2006. године<sup>44</sup>, који уређује поступак претходне контроле уставности, карактерише и низ других пропуста, због којих до данас ни једанпут није примењен и због чега он свакако стоји у дугом реду чланова важећег Устава који апсолутно морају бити измењени неком наредном (надамо се комплетном) ревизијом.

Коначно треба истаћи да је Устав из 2006. године, са једне стране задржао одређене недостатке у домену суспензивног вета, са друге пак заиста донекле исправио питања рокова<sup>45</sup>, као и „ћутања председника“ (уколико он не изврши промулгацију, то ће данас учинити председник парламента), али и да је у више важних питања отишао заправо корак уназад. Уведена је потпуно сувишна и теоријски ничим оправдана могућност парламента да „одлучи да не гласа“ о ветираним предлогу закона, а правила самог поступка су делом данас нормирана на мање јасан начин него раније, што резултира тенденцијом, како пракса показује, ка потенцијално неуставном будућем развоју и можда чак стварању обичаја *contra constitutionem* – да је у поновном

---

<sup>42</sup> О овом и другим номотехничким пропустима у директној и индиректној вези са председником Републике више у: Мирослав Ђорђевић, „Неки номотехнички пропусти регулативе председника Републике у Уставу Србије“, *Годишњак Факултета правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, бр.10 (2020), стр. 154 – 166.

<sup>43</sup> Боса Ненадић, „Особености контроле уставности закона у Републици Србији“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, бр. 49 (2007), стр. 75.

<sup>44</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006.

<sup>45</sup> Који сада износи 15 дана, изузев за законе који се доносе по хитном поступку, код којих је рок и даље 7 дана од момента усвајања у Народној скупштини.



поступку пред парламентом дозвољено уношење амандмана у ветирани предлог закона.<sup>46</sup> Како би се оваквој пракси стало на пут и како би, између осталог, Србија коначно добила оптималну регулативу института суспензивног вета (који би онда могао да активно и пасивно делује у свом пуном теоријском потенцијалу и капацитету – као средство јачања политичког консензуса и очувања уставности), важно је приликом доношења неког будућег устава Србије извући поуке из свих недостатака и предности како тренутног, тако и оног уставноправног оквира суспензивног вета по Уставу из 1990. године.

## ЛИТЕРАТУРА

Булајић Светислава, *Чувар француског Устава*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2006.

Вучић Оливера, „Положај и функције државног поглавара (шефа државе)“, у зборнику: *Уставно питање у Србији* (приредио Милан Петровић), Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, 2004.

Ђорђевић Мирослав, „Неки номотехнички пропусти регулативе председника Републике у Уставу Србије“, *Годишњак Факултета правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, бр.10 (2020).

Ђорђевић Мирослав, *Суспензивни вето председника републике*, докторска дисертација на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2020.

Ђорђевић Срђан, *Председник Републике Србије*, Српска реч, Београд, 1998.

Јефтић Драгош, Поповић Драгољуб, *Народна правна историја*, Савремена администрација, Београд, 2003.

Кутлешић Владан, „Суспензивни вето председника Републике Србије“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 3-4/1992.

---

<sup>46</sup> Тако нешто је уставноправно, по нашем мишљењу, сасвим неприхватљиво јер отвара „Пандорину кутију“ угрожавања пре свега идентитета, али и интегритета ветираниог законског предлога. Детаљније о овоме: Мирослав Ђорђевић, *Суспензивни вето председника републике*, нав. дело, стр. 173 – 184.

Лукић Радомир, „Функције и надлежности председника Републике Србије“, у зборнику: *Председник Републике и Устав* (приредио Владан Петров), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

Марковић Ђорђе, „Начин избора председника Републике Србије“, у зборнику: *Председник Републике и Устав* (приредио Владан Петров), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

Марковић Ратко, „Ка будућем Уставу Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. посебно издање (2017).

Марковић Ратко, „Моћ и немоћ председника Републике Србије“, *Анали*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 3-4/2004.

Марковић Ратко, „Одговорност председника Републике према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године“, у зборнику: *Два века српске уставности* (приредили Александар Фира и Ратко Марковић), Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Ненадић Боса, „Особености контроле уставности закона у Републици Србији“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, бр. 49 (2007).

Николић Павле, „Институција председника Републике и промашаји и недоречености Устава Републике Србије од 1990.“, *Архив за правне и друштвене науке*, Београд, бр. 2-3/1991.

Орловић Слободан, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.

Пајванчић Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009.

Петров Владан, „Суспензивни вето председника Републике“, *Права човека*, Human Rights – Биро за заштиту слобода и права, Београд, бр. 3-6/2005.

Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет универзитета у Београду, Београд, 2010.

Тошић Драгана, *Суспензивни вето шефа државе у уставном систему Републике Србије*, мастер рад на Правном факултету Универзитета у Београду, Београд, 2015.

Holmes Steven, „Superpresidentialism and its Problems“, *East European Constitutional Review*, New York University School of Law, New York, бр. 1/1994.

Pohl Walther Maximilian, *Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2001.

Vital-Duran Emmanuel, *Mémento des institutions politiques françaises*, Hachette Livre, Paris, 2005.

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Б92, Тадић одбио још један закон,

[https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=05&dd=31&nav\\_category=11&nav\\_id=169533](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=05&dd=31&nav_category=11&nav_id=169533); (приступљено 22.10.2020.)

Време, Интервју председника Милана Милутиновића, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=298431>, (приступљено 22.10.2020.)

Сител телевизија, Спировски: Иванов мора да го потпише законот за јазици,

<https://www.youtube.com/watch?v=1uXi4IuaIh4>, (приступљено 22.10.2020.)

## ПРАВНИ ИЗВОРИ И СУДСКА ПРАКСА

Закључак Уставног суда у предмету ГУ-190/2005.

Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник РС 11/91.

Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90.

Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006.

Miroslav Đorđević

PRESIDENTIAL VETO POWER AND THE 1990  
CONSTITUTION – ON THE OCCASION OF THE 30.  
ANNIVERSARY OF THIS INSTITUTE IN SERBIAN  
CONSTITUTIONAL LEGAL SYSTEM

- Resume -

With the adoption of the 1990 Constitution, the institute of a presidential veto was introduced into the Serbian constitutional legal system for the first time. The president's power to return the bill to the parliament for its re-adoption due to concerns on its constitutionality or political expediency provoked conflicting, but also often very strong criticism within the first years of its constitutional life. Presidential veto was sometimes described as a powerful instrument in the arsenal of presidential powers, despite the fact that the presidential veto of the Serbian president was one of the weakest ones in comparative perspective and thus could certainly not significantly contribute to the general power of the President of the Republic. In this paper, the author analyzes individual aspects and weaknesses of the constitutional framework of the institute of presidential veto, compares its advantages and disadvantages to the present-day principles of this institute and makes a review of practice with a special focus on a couple of particularly controversial cases. Necessary attention was given to the fundamental problem of constitutional framework (which existed under the 1990 Constitution, but was also retained with enacting of the present, 2006 Constitution) – the fact that the model of a sole procedure before the parliament was set by the Constitution, regardless of whether a political veto or the one invested due to doubts about constitutionality is in question. This solution consequently leads to insufficient and inadequate protection of constitutionality, which is one of the highest values of any constitutional order and *conditio sine qua non* of its long-term sustainability.

Keywords: Presidential Veto, President of the Republic, Promulgation of Laws, Serbian Constitution of 1990, Protection of Constitutionality.

---

\* Овај рад је примљен 22. новембра 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 1. фебруара 2021. године.