

KOPAONIČKA ŠKOLA PRIRODNOG PRAVA – SLOBODAN PEROVIĆ
KOPAONIK SCHOOL OF NATURAL LAW – SLOBODAN PEROVIĆ

Universitas Iuris Naturalis Copaonici

34. Susret

34th Meeting

**PRIMENA PRAVA
I PRAVNA SIGURNOST
APPLICATION OF LAW
AND LEGAL CERTAINTY**

Zbornik radova 34. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava
– Slobodan Perović

Proceedings of the 34th Meeting of Kopaonik School of Natural Law
– Slobodan Perović

MEĐUNARODNA NAUČNA KONFERENCIJA
INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE

Beograd, 22. decembar 2021

Belgrade, 22 December 2021

Tom III/Volume III



Beograd, 2021

PRIMENA PRAVA I PRAVNA SIGURNOST
APPLICATION OF LAW AND LEGAL CERTAINTY

Zbornik radova 34. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović
Proceedings of the 34th Meeting of Kopaonik School of Natural Law – Slobodan Perović

Međunarodna naučna konferencija, 22. decembar 2021.

International Scientific Conference, 22 December 2021

Izdavač/Publisher

Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović
Patrijarha Gavrila 12, Beograd

E-mail: office@kopaonickaskola.rs

www.kopaonikschool.org

Glavni i odgovorni urednik/Editor-in-Chief

JELENA S. PEROVIĆ VUJAČIĆ

Predsednik Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović
President of the Kopaonik School of Natural Law – Slobodan Perović

Sekretar/Secretary

Andrea Nikolić

Uređivački odbor/Editorial Board

Prof. dr Đorđe Đorđević, Prof. dr Nataša Delić, Dr Hajrija Mujović, Mr Gordana Petković, Prof. dr Edita Kastratović, Dr Božidar Otašević, Prof. dr Milan Škulić, Prof. dr Olga Cvejić-Jančić, Prof. dr Dobrosav Milovanović, Prof. dr Zoran Lončar, Dr Christa Jessel-Holst, Prof. dr Dragor Hiber, Akademik prof. dr Zoran Rašović, Prof. dr Nikola Mojović, Ljubica Milutinović, Prof. dr Nina Planojević, Prof. dr Gordana Ilić-Popov, Akademik prof. dr Mirko Vasiljević, Dr Dragiša Slijepčević, Miroslav Nikolić, Jasminka Obućina, Dr Vladimir Čolović, Dr Mirjana Glitić, Prof. dr Jelena S. Perović Vujačić, Dr Thomas Meyer, Dr Nataša Hadžimanović, Akademik prof. dr Vitomir Popović, Prof. dr Stojan Dabić, Predrag Trifunović, Dimitrije Milić, Prof. dr Sanja Danković Stepanović, Prof. dr Gordana Stanković, Prof. dr Rodoljub Etinski, Akademik prof. dr Radovan Vukadinović, Dr Jelena Vukadinović Marković, Prof. dr Gordana Vukadinović, Prof. dr Saša Bovan, Prof. dr Vladan Petrov.

Međunarodni naučni odbor/International Scientific Committee

Xavier Blanc-Jouvan (Professor emeritus at the University of Paris I Panthéon-Sorbonne, France), Rajko Kuzmanović (President of the Academy of Sciences and Arts of Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina), Prof. dr Gian Antonio Benacchio (University of Trento, Italy), Prof. dr Francesca Fiorentini (University of Trieste, Italy), Zoran Rašović (Montenegrin Academy of Sciences and Arts, Montenegro), Vlado Kambovski (Macedonian Academy of Sciences and Arts, North Macedonia), Prof. dr Aleksandra Maganić (Faculty of Law, University of Zagreb), Dr Mateja Durovic (King's College London, UK).

Kompjuterska obrada/Pre-print
Miodrag Panić

Dizajn korica/Cover design
Uroš Živković

Tiraž/Number of Copies: 500

Štampa/Print

FUTURA, Novi Sad

ISBN-978-86-81956-08-3 (serija) / ISBN-978-86-81956-06-9

Radovi u ovom Zborniku podležu anonimnoj recenziji od strane dva recenzenta. Recenzije i spisak recenzenata dostupni su u arhivi Kopaoničke škole prirodnog prava. Ocene iznesene u člancima objavljenim u ovom Zborniku lični su stavovi njihovih autora i ne izražavaju stavove uredništva ni institucija u kojima su autori zaposleni.

PRVI SUSPENZIVNI VETO U SRPSKOJ USTAVNOPRAVNOJ ISTORIJI

Iako se institut suspenzivnog veta u Srbiji primenjuje već više od 30 godina, u doktrini paradoksalno ne postoji saglasnost o tome kada je ovaj institut uveden u naš pravni sistem. Pored toga, prvi slučaj primene ovog predsedničkog ovlašćenja je sticajem okolnosti pao u zaborav. U ovom radu autor ukazuje na suspenzivni veto Slobodana Miloševića iz 1991. godine na Zakon o vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zgrada – zadužbina, zgrada – legata, stambenih zgrada i građevinskog zemljišta, koji su prešli u društvenu svojinu na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta. Reč je o prvom suspenzivnom vetu u srpskoj istoriji, ali ujedno i o primeru kada se nije u proceduri posle uloženog veta postupilo u potpunosti u skladu sa odredbama tada važećeg Ustava iz 1990. godine. Posle ukazivanja na sadržinu i sve okolnosti ovog predsedničkog veta (radi sprečavanja da on sasvim padne u zaborav), kao i njegove ustavnopravne analize, autor pruža jedan pregled dalje prakse suspenzivnog veta u Srbiji. Ovo ovlašćenje je upotrebljeno do sada svega 18 puta, ali je zato ta obimom skromna praksa svojim kvalitetom interesantna i podobna za naučnu analizu.

Ključne reči: suspenzivni veto, Republika Srbija, predsednik Republike, Ustav iz 1990. godine, Sretenjski ustav

U V O D

O nekim činjenicama iz ne tako davnog političkog života je nekada teško pribaviti sasvim pouzdane podatke, čak i kada su se one dogodile pre svega tri-desetak godina. Posebno u periodima sveopšte krize, kakav je kod nas bio onaj iz

Dr Miroslav Đorđević, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, e-mail: miroslav.djordjevic@yahoo.com.

devedesetih godina XX veka, sva dešavanja se pojačano klasifikuju prema važnosti, pri čemu mnogi pravno relevantni i svakako ne beznačajni događaji padaju (ne) opravdano sasvim u drugi plan, a što se pak ne bi dogodilo u nekim redovnim okolnostima. Konsekventno je tako istraživaču danas neretko vrlo teško da nesumnjivo utvrdi i one činjenice koje je prekrpio veo zaborava uprkos tome što su mnogi akteri tih događaja i dalje među nama. Takav je donekle slučaj i kada je reč o traganju za prvim suspenzivnim vetom u srpskoj ustavnopravnoj istoriji.

Suspenzivni veto je ovlašćenje predsednika republike koje se u literaturi različito definiše, jer se u svetu javlja u nekoliko distinktivnih i međusobno bitno različitih oblika. Naša doktrina se najčešće usteže da pruži sveobuhvatnu definiciju, već se ili citiraju relevantne ustavne odredbe ili se (u udžbeničkoj literaturi) objašnjavanju pristupa opisno. Jedna od potpunijih definicija suspenzivnog veta u našem pravnom sistemu ovaj institut određuje kao „ovlašćenje predsednika republike da vrati, u ustavom predviđenom roku, zakonski predlog, jednom usvojen u parlamentu, na ponovno odlučivanje onda kada smatra da je ovaj neustavan ili necelishodan, s tim da ne može sprečiti stupanje na snagu zakona ukoliko ga parlament ponovo izglasa potrebnom većinom“.¹ Jedna opštija definicija ovog instituta, koja bi osim u našoj zemlji mogla biti primenljiva (gotovo) svuda u svetu glasi: „Suspenzivni veto je ovlašćenje predsednika republike da uslovno uskrati akt promulgacije izglasanom predlogu zakona,² dok o tome konačnu odluku ne donese neki drugi organ.“³

Iako se univerzalno smatra „klasičnim institutom“ ustavnog prava, postoji u gotovo svim republikama na svetu, a u Srbiji nesporno egzistira već trideset i jednu godinu, u našoj doktrini ne postoji konsenzus o tome kada je uložen prvi

¹ Darko Simović, Vladan Petrov, *Ustavno pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2018, 250.

² Za predmet suspenzivnog veta je bolje koristiti izraz „izglasani predlog zakona“ od termina „zakon“, jer osporeni akt to još uvek nije, a ukoliko veto bude uspešan – neće nikada ni postati. Nažalost, u literaturi, a i ustavnim tekstovima (mada ne i svim – npr. Ustav Čilea jasno pravi ovu distinkciju) je uobičajeno da se čini ova terminološka greška, koja dovodi već na prvi pogled do nelogičnih rečenica poput: „ako parlament ponovo izglasa zakon, on će postati zakon“ i sl. Valter Maksimilijan Pol piše: „Donošenje akta o promulgaciji ima višestruku funkciju. Pre svega, on označava završetak internog procesa donošenja zakona. Time je postupak zakonodavnih tela formalno doveden do kraja. Kao rezultat toga nastaje jedan zakon“ – dakle, zakona pre toga nema, već se radi o izglasanom predlogu zakona, koji možda hoće, a možda i neće postati zakon. – Walther Maximilian Pohl, *Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2001, 73.

³ Miroslav Đorđević, *Suspenzivni veto predsednika republike*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020, 198.

suspenzivni veto (kada je ovo ovlašćenje prvi put upotrebljeno), a nema ni potpune saglasnosti o tome kada se suspenzivni veto kao institut po prvi put uopšte našao u našem ustavnopravnom poretku. Po drugom pitanju se može reći da jasno prevladaju stavovi kako je ovo predsedničko ovlašćenje uvedeno Ustavom iz 1990. godine, mada ima i onih autora koji zastupaju tezu (ili bar ostavljaju prostor za tu mogućnost) da je suspenzivni veto bio predviđen još Sretenjskim ustavom iz 1835. godine. Kada je reč o njegovoj prvoj upotrebi, tu dolazi do određene zabune, jer je prvi suspenzivni veto sticajem okolnosti gotovo pa zaboravljen. Iako se on pominje na par mesta u literaturi (u sasvim drugačijem kontekstu), radovi koji se bave suspenzivnim vetom ga po pravilu predviđaju.⁴ Navodi se tako da je prvi vetirani akt bio Zakon o štrajku 1991. godine,⁵ a prilikom sabiranja ukupnog broja uložениh veta npr. predsednika Miloševića, jasno je da je jedan veto propušten (i to verovatno upravo onaj prvi).⁶

Ovo predsedničko ovlašćenje je izvesno po prvi put uvedeno u naš ustavnopravni sistem Ustavom iz 1990. godine, a prvi slučaj ulaganja suspenzivnog veta na neki izglasani predlog zakona je bio onaj od 25. aprila 1991. godine, kada je predsednik Slobodan Milošević (uspešno) vetirao Zakon o vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zgrada – zadužbina, zgrada – legata, stambenih zgrada i građevinskog zemljišta, koji su prešli u društvenu svojinu na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta.

Do momenta pisanja ovih redova, srpski predsednici su svoje ovlašćenje iskoristili ukupno 18 puta, i to: Slobodan Milošević 12 puta; Milan Milutinović – nijedanput; Boris Tadić – 4 puta; Tomislav Nikolić i Aleksandar Vučić – po jedanput.

DILEMA SREtenjskog USTAVA

Iako se ovlašćenje suspenzivnog veta vezuje za republikansko, a ne monarhističko uređenje, u našoj literaturi se dakle javila dilema da li je u srpskom Sretenjskom ustavu iz 1835. godine možda postojao jedan vid suspenzivnog veta u rukama srpskog kneza. Ovim pitanjem se bavio još Slobodan Jovanović, koji je

⁴ Razlog za ovo predstavljaju možda i nepotpuni izveštaji Narodne skupštine početkom dvehiljaditih, o kojima će kasnije biti reči.

⁵ Vladan Petrov, „Suspenzivni veto predsednika Republike“, *Prava čoveka*, br. 3-6, Beograd, 2005, 85. Ovo se implicitno vidi i iz rada: Vladan Kutlešić, „Suspenzivni veto predsednika Republike Srbije“, *Pravni život*, br. 3-4, Beograd, 1992, 520 – 521.

⁶ Npr. Ratko Marković, „Moć i nemoć predsednika Republike Srbije“, *Anali*, 3-4, Beograd, 2004, 338.

(uz svo poštovanje njegovog lika i dela) sudeći po svemu pogrešno zaključio da je reč o suspenzivnom vetu.⁷ Jedan broj autora i danas ukazuje na ovu dilemu, ipak implicitno naginjujući pre odgovoru da posredi nije bio suspenzivni, već vrsta apsolutnog veta (što je u skladu sa monarhističkim uređenjem i pravom zakonodavne sankcije u kome suspenzivni veto nalazi svoju neposrednu preteču).⁸ Ima sa druge strane i onih autora koji, kako smo već naveli, i danas poput Slobodana Jovanovića decidno navode da je suspenzivni veto bio jedno od ovlašćenja koje je Sretenjski ustav davao knezu Milošu Obrenoviću⁹ ili pak jasno bar ostavljaju mogućnost za tako nešto.¹⁰ Odgovor na ovo pitanje je ipak čini se odrečan, te ubedljivijim deluju stavovi onog dela doktrine koji čvrsto stoje na stanovištu kako je u spornoj odredbi posredi bio skriveni apsolutni, a ne suspenzivni veto.¹¹

Naime, Sretenjski ustav Kneževine Srbije iz 1835. godine u čl. 14 kaže: „Knjaz ima pravo ne odobriti svakog zakona i uredbe odma, kako mu ji podnese državni Sovjet prvi i drugi put. No počem mu ih podnese i treći put s novim i iscrpljenim dokazateljstvima, koja ne idu na pagubu naroda ili protivu ustava državnoga, onda ji Knjaz odobrava; u protivnom slučaju pak neodobrava ji.“¹² Pre svega, ne treba gubiti iz vida da načelo podele vlasti po Sretenjskom ustavu, iako proklamovano, nije dosledno i sprovedeno. Parlament je bio nadležan za izvesna budžetska pitanja, ali ne i za donošenje zakona, a „zakoni i uredbe“ su bili u nadležnosti izvršnog organa – Državnog sovjeta.¹³ Gore navedeni član Sretenjskog ustava zbunjuje pre svega svojom formulacijom, a možda donekle i (iz današnjeg ugla posmatrano) arhaičnim jezikom svoje izreke. Njegovim parafraziranjem i korišćenjem savremenog jezika stvari postaju već nešto jasnije: Predlog zakona se podnosi Knezu prvi i drugi put (ukoliko ga je već jednom vratio), a onda i treći put, kada Knez može ponovo da ga odbije ukoliko smatra da je on štetan za narod

⁷ „Savet je bio zakonodavno telo, i izrađivao je sve zakonodavne projekte, kojima je Knez, kako izgleda, mogao samo dva puta odreći potvrdu (suspensivno veto)“. Ove reči Slobodana Jovanovića navodi Olivera Vučić u: Olivera Vučić, „Monarhov otpor zakonodavnoj radnji u srpskim ustavi-ma“, *Pravni život*, br. 6-7, Beograd, 1989, 1153.

⁸ V. Petrov (2005), op. cit., 63 i 82.

⁹ Srđan Đorđević, *Predsednik Republike Srbije*, Srpska reč, Kragujevac 1998, 46.

¹⁰ Slobodan Orlović, *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd, 2008, 64-65.

¹¹ Npr. Dragoš Jeftić, Dragoljub Popović, *Narodna pravna istorija*, Savremena administracija, Beograd, 2003, 101.

¹² Ustav Knjaževstva Srbije (1835), [http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Knezevine%20Srbije_Sretenjski%20ustav%20\(1835\).pdf](http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Knezevine%20Srbije_Sretenjski%20ustav%20(1835).pdf), 20.9.2021.

¹³ Ljubomirka Krkljuš, *Pravna istorija sprskog naroda*, Beograd 2009, 154-156.

(politička necelishodnost) ili Ustav (neustavnost), a nisu podnešeni novi i iscrpni dokazi koji potvrđuju suprotno („ide na pagubu naroda ili protivu ustava državnoga“, jer o tome nisu podneta „nova i iscrpljena dokazateljstva“). Dakle, pitanje postojanja eventualnog suspenzivnog veta se na kraju suštinski svodi na ocenu valjanosti i ispunjenosti „dokazateljstava“, od kojih pak zavisi Kneževa obaveznost davanja saglasnosti na dostavljeni akt. Ustav pak ne navodi ko je bio ovlašćen da ocenjuje njihovu ispunjenost.¹⁴

Kada se dilema svede na ovo pitanje, u delu literature koji ostavlja mesta da je posredi bio suspenzivni veto se onda pronalazi sledeće razmišljanje: „Ustav daje knezu pravo veta, ali je nejasno da li je veto apsolutan. Kada se knezu i po treći put podnese zakon, sada sa novim i iscrpnim dokazima da nije štetan po narod i Ustav, on će ga odobriti. Ostalo je nedorečeno ko ceni dokaze i štetnost: savet ili knez – ako ih ceni savet, veto je suspenzivan, u suprotnom, veto je apsolutan.“¹⁵

Međutim, pitanje procene valjanosti dokaza sigurno nije bilo na Državnom sovjetu, već upravo na samom Knezu.¹⁶ Ne postoji ništa što ukazuje da je on u ovom smislu vezan mišljenjem ili odlukom nekog drugog lica ili organa, a bilo bi sasvim nerealno naspram istorijskih okolnosti očekivati da se bez eksplicitne ustavne odredbe nekako podrazumevalo da to čini sam Sovjet. Da je hipotetički došlo do ove situacije, pošto nedostaje nedvosmislena ustavna norma koja bi ga primorala na prihvatanje zakona, Knez bi izvesno samo tvrdio da ponovo nema „dokazateljstva“ o tome da neki od dva razloga odbijanja nisu ispunjeni, čime bi postupak bio završen, a zakonski predlog propao. Sovjet podnosi Knezu „dokaze“, a ovaj ih „ceni“. Zato je u ovoj odredbi „sakriven“ apsolutni veto.

Izvesnu nedoumicu u literaturi verovatno stvara stil same izreke ovog člana, kojim kao da se želi prikriti prava moć koja ovde na raspolaganju stoji Knezu, ili da se pak namerno stvori konfuzno rešenje koje bi se kasnije moglo „kreativno“ tumačiti i vanpravnim sredstvima nametati (što uopšte nije isključeno kao mogući motiv ustavotvoraca, uzimajući u obzir sve istorijske okolnosti). Prva rečenica ovog člana, koja kaže da predloge Knez „prvi i drugi put“ može odbiti, vodi na (pogrešan) zaključak korišćenjem *argumentum a contrario* (koji se nameće), da on treći put nije mogao da im uskrati saglasnost. Međutim, već mu naredna rečenica daje izokola pravo da se ne saglasi ni tada („...u protivnom slučaju pak neodobrava ji“), ukoliko ne postoji „dokazateljstvo“, koje je pak izvesno bilo predmet krajnje subjektivne ocene samog Kneza. Na suspenzivni veto podseća i jasno navođenje razloga

¹⁴ M. Đorđević, op. cit., 133.

¹⁵ S. Orlović, op. cit., 64-65.

¹⁶ Ovako i O. Vučić, op. cit., 1154.

političke necelishodnosti i neustavnosti kao osnov za uskraćivanje saglasnosti odnosnom predlogu. Da je ovaj Ustav danas na snazi moglo bi se svašta prigovarati ovakvom nomotehničkom rešenju, ali bi u datom istorijskom kontekstu to bilo sasvim neumesno. Kako je Ustav iz 1835. godine bio kratkog važenja (ali nesumnjivo velikog značaja za srpsku pravnu istoriju) i prakse ovakvog veta nema, sva pitanja ostaju u teorijsko-hipotetičkom domenu, a konkretni član – jedan istorijskopравни kuriozitet.¹⁷

Institut suspenzivnog veta je tako po prvi put u naš pravni sistem uveden donošenjem Ustava iz 1990. godine, a ovu mogućnost je, kako ćemo videti, prvi put jedan srpski predsednik iskoristio već naredne 1991.

ZAKON O VRAĆANJU SRPSKOJ PRAVOSLAVNOJ CRKVI
ZGRADA – ZADUŽBINA, ZGRADA – LEGATA, STAMBENIH ZGRADA
I GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA, KOJI SU PREŠLI U DRUŠTVENU SVOJINU
NA OSNOVU ZAKONA O NACIONALIZACIJI NAJAMNIH ZGRADA
I GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Ovaj izglasani predlog zakona nezgrapnog imena, koji usled predsedničkog suspenzivnog veta nikada nije postao zakon, prvi je slučaj upotrebe ovog ovlašćenja u srpskoj pravnoj istoriji. Možda usled pukog sticaja okolnosti ili složenosti političkog i istorijskog trenutka u kome je uložen ovaj suspenzivni veto je izmicao pažnji i naših autora koji su se bavili problematikom ovog predsedničkog ovlašćenja.¹⁸ Čak i u pojedinim radovima nastalim ubrzo posle njegovog ulaganja on se ne pominje, takođe ni u pojedinim zvaničnim izveštajima Narodne skupštine o korišćenju suspenzivnog veta od strane predsednika Republike,¹⁹ a brojne dileme su postojale (od kojih neke ostaju i danas) po pitanju njegove sadržine, sudbine vetiranog zakonskog predloga, pa čak i samog naziva ovog akta (u literaturi se sreće nešto kraći naziv „Zakon o vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zadužbina, legata, stambenih zgrada i građevinskog zemljišta“,²⁰ a u medijima takođe nešto skraćen naziv „Zakon o vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zadužbina, legata, stambenih

¹⁷ M. Đorđević, op. cit., 134.

¹⁸ U obimom skromnoj literaturi koja se kod nas bavi pitanjima suspenzivnog veta, neki od najboljih radova uopšte ne pominju ovaj akt. V. V. Kutlešić, op. cit., 520 – 521; R. Marković, op. cit., 338; V. Petrov (2005), op. cit., 85.

¹⁹ Npr. u Izveštaju o aktima vraćenim, od strane predsednika Republike Srbije, Narodnoj skupštini Republike Srbije na ponovno glasanje od 25.2.2005. – V. V. Petrov (2005), op. cit., 85.

²⁰ Nikola Samardžić, Nacionalizacija, konfiskacija i restitucija – istorijska, pravna i politička pitanja, *Limes plus*, br. 2, Beograd, 2014, 16.

zgrada i građevinskog zemljišta, koji su prešli u društvenu svojinu na osnovu Zakona o nacionalizaciji²¹).

No, kako je reč o prvom korišćenju ovog klasičnog instituta ustavnopravne nauke u našoj pravnoj istoriji, samom tom činjenicom nije nevažno dokumentovati sve (dostupne) pojedinosti i analizirati ovaj slučaj, te ga na taj način sačuvati od zaborava. Činjenica da je autor ovog teksta došao u posed kopije ovog prvog srpskog suspenzivnog veta, kao i prateće dokumentacije (prepiske Vlade i predsednika Republike Slobodana Miloševića, Vlade i Narodne skupštine, kao i izveštaja Odbora za finansije i Zakonodavnog odbora) znatno olakšava otklanjanje niza nedoumica u vezi sa ovim aktom, okolnostima pod kojima je veto uložen, njegovim odlikama i konačno – (donekle) sudbinom samog vetiranog predloga zakona.²²

Predlog Zakona o vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zgrada – zadužbina, zgrada – legata, stambenih zgrada i građevinskog zemljišta, koji su prešli u društvenu svojinu na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta imao je samo šest članova, a predložio ga je Vojislav Nedeljković, narodni poslanik Srpskog pokreta obnove iz Novog Sada. Iako je Vlada pre rasprave konstatovala i poslanicima predočila da se „navedeni predlog zakona ne može prihvatiti“, poslanici nisu uvažili primedbe Vlade (niti stav skupštinskog Odbora za finansije od 17. aprila 1991.²³), te je predlog izglasan 18. aprila 1991. godine „uz dizanje ruku većinskih socijalista“.²⁴

Kako je sada preostalo samo da predsednik Milošević izvrši akt promulgacije, kako bi ovaj izglasani predlog zakona postao zakon, Vlada se sada njemu obratila iznevši argumente zbog kojih je takav zakon bio neustavan i neprihvatljiv. U dopisu Vlade Republike Srbije predsedniku Republike od 22. aprila 1991. godine stajalo je:

„1. Saveznim Zakonom o denacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958. godine oduzeta je imovina svim verskim zajednicama, a donetim

²¹ Jovan Janjić, „Crkvena imovina – država Božji dužnik“, *magazin „NIN“* od 25. februara 1999. godine, <http://www.nin.co.rs/arhiva/2513/10.html>, 10.9.2021.

²² Autor ovim putem želi da još jednom iskaže svoju zahvalnost na ljubaznosti i predusretljivosti pre svega zameniku Generalnog sekretara Narodne skupštine Republike Srbije, Branku Marinkoviću, kao i Službi za odnose sa javnošću Narodne skupštine Republike Srbije na pomoći u pronalaženju primeraka suspenzivnih veta srpskih predsednika u arhivama Skupštine. Oni su na taj način pomogli, između ostalog, da i prvi veto srpske pravne istorije bude na izvestan način „ponovo otkriven“ i sačuvan od zaborava.

²³ Da je Odbor dan pre glasanja jasno zauzeo ovakav stav vidljivo je iz pisma Odbora Skupštini od 15. maja 1991. godine, u kome se pozivaju na taj „ranije zauzeti stav“. – Pismo Odbora za finansije Narodnoj skupštini Republike Srbije 14 br. 465-1793/91 od 15. maja 1991.

²⁴ J. Janjić, op. cit.

zakonom se propisuje vraćanje imovine samo Srpskoj pravoslavnoj crkvi, dok se te nepokretnosti neće vratiti drugim verskim zajednicama kojima su one takođe oduzete istim propisom, čime su suprotno Ustavu Republike Srbije verske zajednice na teritoriji Republike dovedene u neravnopravan položaj.

2. Zakonom se utvrđuje obaveza vraćanja u svojinu građevinskog zemljišta, dok prema Ustavu Republike Srbije gradsko građevinsko zemljište može biti samo u državnoj ili društvenoj svojini.

3. Pojedina zakonska rešenja u zakonu nisu do kraja izvedena (način i uslovi vraćanja i isplata naknade za stambene zgrade, a uređeni su delom za zgrade-zadužbine i zgrade-legate; nije predviđeno ko daje naknadu u drugom odgovarajućem zemljištu kada se građevinsko zemljište ne može vratiti, odnosno ko isplaćuje naknadu za to zemljište).“

Na kraju se ističe da se „posebno ukazuje da donošenje ovog zakona otvara i pitanje povraćaja i ostalih nepokretnosti drugim subjektima koje su im oduzete po Zakonu o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta.“²⁵

Predsednik Srbije Slobodan Milošević je uvažio ove argumente i 25. aprila 1991. godine je uložio prvi suspenzivni veto u srpskoj pravnoj istoriji i to iz razloga sumnje u ustavnost izglasanog predloga zakona koji mu je dostavljen na promulgaciju. Sam akt veta je naslovljen „Narodnoj skupštini Republike Srbije – predsedniku“ i nema neku posebnu formu, već je sačinjen u vidu „običnog“ pisma (što će kao karakteristika ostati sve do veta predsednika Tomislava Nikolića i Aleksandra Vučića, koji su formalnijeg izgleda, naslovljeni kao „Odluka o vraćanju Narodnoj skupštini...“, imaju izreku i obrazloženje). Sadržinski nije dublje ulaženo u razloge zbog kojih je sporni izglasani predlog zakona neustavan. Predsednik je samo ukazao na „pitanje zasnovanosti Zakona na Ustavu Republike Srbije“, te na argumente koji su mu predočeni od strane Vlade, a gore citirano mišljenje Vlade je uz suspenzivni veto predočeno parlamentu kao prilog.

U dopisu Vlade Narodnoj skupštini od 13. maja 1991. godine²⁶ se navodi kako je Narodna skupština na sednici od 26. marta 1991. godine „povodom rasprave o problematici pretvaranja društvene svojine u druge svojinske oblike, obavezala Vladu da prouči sva pitanja koja se odnose na povraćaj imovine crkvama, i da Narodnoj skupštini, do kraja 1991. godine dostavi odgovarajuće izmene zakonskih propisa“. Dalje se ističe da je „radi izvršavanja ovog zaključka

²⁵ Pismo Vlade Republike Srbije predsedniku Republike Srbije br. 360-06-326/92 od 22.4.1991. godine.

²⁶ Pismo Vlade Republike Srbije Narodnoj skupštini Republike Srbije 05 br. 06-2463/33 od 13.5.1991. godine.

Vlada preduzela odgovarajuće mere“ te da će dostaviti „u navedenom roku Narodnoj skupštini potrebne zakonske predloge“. Odbor za finansije i Zakonodavni odbor su svojim pismenima Narodnoj skupštini (plenumu) od 15. maja 1991. godine iskazali (ponovo) svoj stav da vetirani akt ne treba usvojiti, te je ponovljeno da „Narodna skupština obaveže Vladu Republike Srbije da u najkraćem mogućem roku pripremi i predloži Narodnoj skupštini zakon koji bi ispravio sve navedene manjkavosti“.²⁷

Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama²⁸ je na kraju ipak donet tek 2006. godine, a o vetiranom predlogu zakona iz 1991. godine suđeci po svemu izgleda nikada nije ponovo glasanano. U izveštaju Narodne skupštine se navodi da je ovaj akt „neusvojen/povučen“,²⁹ a medijima se navodi da je tada bio „napravljen novi Nacrt zakona kojim bi trebalo da bude obezbeđeno vraćanje imovine svim verskim zajednicama, ali on više nikad nije stigao na dnevni red skupštinskog zasedanja“.³⁰ Zakon iz 2006. godine je predviđao naturalnu restituciju, dok je u slučajevima u kojima ona nije bila moguća, propisano obeštećenje u odgovarajućoj imovini ili novcu, prema tržišnoj vrednosti dobra koje se potražuje. Kao objašnjenje zašto je u tom trenutku restitucija vršena samo crkvama i verskim zajednicama, a ne i ostalima koji po istom osnovu potražuju oduzetu imovinu, navedeno je da su crkve imale „uredan popis oduzete imovine“.³¹ Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju Republike Srbije (koji važi za sve subjekte kojima je nacionalizacijom oteta imovina i koji je i dalje, uz nekoliko izmena, na snazi) donet je tek 2011. godine.³²

No, ukoliko se vratimo na 1991. godinu, izgleda da je prvim suspenzivnim vetom, tj. u proceduri koja je po njemu vođena (odnosno delom izostala), prekršen tada važeći Ustav iz 1990. godine. Uprkos načelnoj rudimentarnosti relevantne regulative u ovom Ustavu, on je prilično jasan u domenu obaveznosti ponovnog glasanja o vetiranom aktu. Kaže se da: „Predsednik Republike ukazom proglašava zakon u roku od sedam dana od njegovog usvajanja u Narodnoj skupštini. U tom roku predsednik Republike može *zahtevati* (podvukao M.Đ.) da Narodna skupština

²⁷ Pismo Odbora za finansije Narodnoj skupštini Republike Srbije 14 br. 465-1793/91 od 15. maja 1991. i Pismo Zakonodavnog odbora Narodnoj skupštini Republike Srbije 06 br. 465-1793/91 od 15. maja 1991.

²⁸ *Službeni glasnik RS* 46/2006.

²⁹ Izveštaj Narodne skupštine o aktima vraćenim, od strane predsednika Republike Srbije, Narodnoj skupštini Republike Srbije na ponovno glasanje od 16. jula 2021. godine.

³⁰ J. Janjić, op. cit.

³¹ N. Samardžić, op. cit., 46.

³² *Službeni glasnik RS* 72/2011.

ponovo glasa o zakonu“. Naredni stav dodaje da je „predsednik dužan da proglaši ponovo izglasani zakon u Narodnoj skupštini“.³³

Predsednik Milošević u svom vetu od 25. aprila 1991. godine koristi na kraju formulaciju „ocenjujem da saglasno članu 84 stav 1 Ustava Republike Srbije Narodna skupština Republike Srbije *treba* (podvukao M.Đ.) ponovo da glasa o navedenom Zakonu“. Ovakva formulacija, uz korišćenje reči *treba* umesto *zahtevam* će se zadržati u narednih deset suspenzivnih veta predsednika Miloševića, sve do 31. maja 1994. godine i suspenzivnog veta na Zakon o uslovima i postupku za prekid trudnoće, u kome se Milošević poziva na isti član Ustava, ali ovaj put „zahteva“ da Narodna skupština o veteranom aktu „ponovo odlučuje“.³⁴ No, nezavisno od toga kakvu je formulaciju sam predsednik iskoristio, Ustav je u ovom pogledu jasan – parlament je *morao* ponovo da glasa o veteranom predlogu zakona, jer to od njega *zahteva* predsednik Republike, po slovu Ustava. Mogućnost da Narodna skupština odluči da ne glasa o veteranom aktu uvedena je Ustavom iz 2006. godine („*Ako Narodna skupština odluči da ponovo glasa* (podvukao M.Đ.) o zakonu koji je predsednik Republike vratio na odlučivanje, zakon se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika“³⁵). Ovakva mogućnost samo bespotrebno usložnjava postupak u parlamentu³⁶ i javlja se kao kuriozitet (osim u Srbiji, ono postoji još u Litvaniji³⁷). Po Ustavu od 1990. godine to pak nije bilo moguće, te je faktičkim odustajanjem od veteranog predloga zakona prekršen Ustav.

KRATAK PREGLED DALJE PRAKSE

Od svih srpskih predsednika najviše puta je Slobodan Milošević iskoristio ovo svoje predsedničko ovlašćenje, a od svih godina, u ovom smislu je najvažnija 1991. godina, kada je uloženi prvi suspenzivni veto u srpskoj istoriji i kada je ujedno, do danas, zabeležena najfrekventnija upotreba ovog ovlašćenja (1991. je predsednik Milošević pet puta iskoristio ovo svoje pravo, a naredne 1992. godine

³³ Ustav Republike Srbije iz 1990. godine, *Službeni glasnik RS* 1/90, čl. 84.

³⁴ Tadić je u prva dva svoja veta iz 2005. godine na Zakon o radu i Zakon o Vladi upotrebio jednu generalnu formulaciju upućivanja na ustavne odredbe, odnosno „upućivanja Zakona Narodnoj skupštini na ponovno glasanje“, da bi 2006. godine u vetu na Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji i on jasno upotrebio ustavni izraz „zahtevam“.

³⁵ Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, *Službeni glasnik RS* 98/2006, čl. 113 st. 2 („Proglašenje zakona“).

³⁶ M. Đorđević, op. cit., 61-61.

³⁷ Ustav Litvanije, čl. 71.

četiri puta – što zajedno čini tačno polovinu od ukupnog broja svih do sada upotrebljenih veta u srpskoj pravnoj istoriji).

Zakon o vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zgrada – zadužbina, zgrada – legata, stambenih zgrada i građevinskog zemljišta, koji su prešli u društvenu svojinu na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (25. 4. 1991) bio je dakle prvi izglasani predlog zakona koji je jedan srpski predsednik odbio da proglasi ukazom. Iste godine je predsednik Milošević vetirao i sledeće akte: Zakon o štrajku (27. 6. 1991); Zakon o radnim odnosima (17.7.1991); Zakon o sudovima (18.7.1991); Zakon o prestanku važenja Zakona o Akademiji nauka i umetnosti Kosova (23.10.1991) i Zakon o slobodnoj kupovini i prodaji deviza po tržišnoj vrednosti u bankama Srbije (24.12.1991).

1992. godine, predsednik Milošević je suspenzivni veto upotrebio četiri puta i to na: Zakon o osnovnoj školi (26.5.1992); Zakon o srednjoj školi (26.5.1992); Zakon o višoj školi (2.6.1992) i Zakon o Javnom preduzeću „Politika“ (1.8.1992).³⁸ Naredne godine je Milošević vetirao Zakon o samostalnom obavljanju umetničke i druge delatnosti u oblasti kulture (21.4.1993), a 1994. godine je poslednji put iskoristio ovo svoje ovlašćenje, vrativši na ponovno odlučivanje Zakon o uslovima i postupku za prekid trudnoće (31.5.1994).

Više od deset godina suspenzivni veto nije korišćen u srpskom političkom životu. Predsednik Milan Milutinović ga nije upotrebio ni jedanput,³⁹ a Srbija je

³⁸ Originalni tekst ovog suspenzivnog veta je nažalost zagubljen negde u arhivama Narodne skupštine Republike Srbije, te je ujedno i jedini od svih primeraka veta srpskih predsednika koji autoru teksta nije bio na raspolaganju prilikom pisanja ovog rada. O okolnostima pod kojim je uložen ovaj veto ipak se posredno može dosta toga saznati iz Zapisnika Drugog vanrednog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 1992. godini.

³⁹ Milan Milutinović je u intervjuu datom autoru ovog teksta istakao da je jednom želeo da iskoristi ovo svoje pravo, ali da je ipak u poslednjem trenutku odustao: „Imao sam situaciju 1998. godine gde sam bio blizu da ne potpišem Zakon o visokom školstvu. Ipak sam ga poslednjeg dana roka potpisao. Meni u konkretnom slučaju nije bio veliki problem da napišem obrazloženje suspenzivnog veta, iz vrlo prostog razloga što sam napisao jednu obimnu knjigu o budućnosti visokog školstva i uopšte o visokom školstvu kod nas i u svetu. Zato sam mogao to za pet minuta da napišem. Pogodilo me je to što je Vlada, znajući da poznajem materiju, radila u tajnosti. Bila je to Vlada Mirka Marjanovića i profesor Ratko Marković je pisao sa jednom grupom taj zakon. On je znao da ću biti protiv i svi su to krili od mene. Kada sam saznao, rekao sam im da ja to neću da potpišem. Onda su oni hteli da obustave sve... da povuku zakon iz Skupštine. Cela priča se svodila na to da je taj zakon kršio autonomiju univerziteta, jer je Vlada imenovala dekane. To je bilo onako, „prst u oko“ autonomiji univerziteta i svih fakulteta, i apsolutan presedan u istoriji univerziteta. Tako da to nije moglo. Međutim, na kraju sam legao na rudu i potpisao. To je bila jedina situacija, jer ostali zakoni su bili kako tako ok i dosta su me konsultovali. Što je najgore, više su me konsultovali kada je posle 5. oktobra došao DOS. Oni su pitali sve unapred, ali ne zbog suspenzivnog veta, nego zbog neiskustva.

u tom vremenskom okviru jedno vreme imala i jedan duži period (2003-2004) kada je funkciju predsednika Republike vršio predsednik Narodne skupštine, prvo zbog neuspešnosti predsedničkih izbora usled nedovoljnog izlaska birača, a potom zbog neraspisivanja izbora u predviđenom roku. U literaturi se ovaj period smatra „deformacijom sistema vlasti“ i naziva periodom „parlamentarnog kvazipredsednika“⁴⁰ a u skladu sa tadašnjim ustavnopravnim okvirom predsedničkih ovlašćenja, nije bilo nemoguće (uprkos očitaj konfuziji vlasti) da takav kvazipredsednik uloži i suspenzivni veto. Ovo se pak nije dogodilo, a takav ustavnopravni propust je kasnije otklonjen Zakonom o predsedniku Republike iz 2007. godine, u kome je krug ovlašćenja vršioca dužnosti predsednika taksativno određen i u kome je između ostalog eksplicitno navedeno da je on dužan da svaki izglasani zakon proglasi ukazom.⁴¹

2005. godina je posle duže pauze značila i „ponovno otkrivanje“ ovlašćenja suspenzivnog veta predsednika Republike. Predsednik Boris Tadić je veto prvo uložio na Zakon o radu (24.2.2005). Dok primena ovog instituta početkom devedesetih godina nije izazivala veće sporove u praksi,⁴² „vaskrsnuće“ suspenzivnog veta u ustavnom životu Srbije izazvalo je određene (čini se bespredmetne) dileme, te ukazalo na to da „primena veta može biti sporna u relativno nesređenim političkim prilikama, kada nema komunikacije i saradnje između glavnih ustavnih činilaca“.⁴³ Sam povod za ulaganje veta bio je nesvakidašnji: predsednik je tvrdio da mu je na potpis dostavljen tekst koji nije u potpunosti istovetan onome koji su poslanici glasanjem usvojili. Reč je dakle bila o postojanju sumnje u grubu povredu formalne ustavnosti. Zabunu je u literaturi, kao i u postupku koji je kasnije vođen pred Ustavnim sudom, izazivala i činjenica da nije bilo sasvim jasno koji tačno akt predstavlja suspenzivni veto, jer je samo dan pre ulaganja veta predsednik Tadić poslao jedno pismo predsedniku Narodne skupštine Predragu Markoviću u kome ga obaveštava o svojim sumnjama i najavljuje veto ukoliko stvar

Đinđić mi je unapred slao zakone, pre nego što ih je čak pustio i na Vladu, i pitao: „da li valja ili ne valja?“. Imao sam čak i veći uticaj nego ranije, ali oni su znali, a to su jedanput i javno rekli: „taman posla da se bavimo njegovim smenjivanjem – čovek je nesmenjiv“. Ceo tekst intervjua dostupan u M. Đorđević, op. cit., 228-230.

⁴⁰ Đorđe Marković, „Način izbora predsednika Republike Srbije“, *Predsednik i Ustav* (ur. Vladan Petrov), Beograd, 2018, 130 – 131.

⁴¹ Zakon o predsedniku Republike, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2007, čl. 17.

⁴² V. Petrov (2005), op. cit., 85.

⁴³ Vladan Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, 187.

ne bude razjašnjena. Kako objašnjenje očitije nije blagovremeno došlo, uloženi su vetovi, a parlament je u ponovnoj proceduri ponovo usvojio vetirani akt, te ga je predsednik proglasio zakonom. Tadić je potom podneo Ustavnom sudu predlog za ocenu ustavnosti tog zakona, ali se taj postupak otego sve do 31.3.2010. godine, kada je, uz saglasnost predsednika Tadića, on i okončan Zaključkom o okončaju postupka za ocenu ustavnosti Zakona o radu.⁴⁴

Iste godine je predsednik Tadić vetirao i izglasani predlog Zakona o Vladi (30.5.2005), nešto više od godinu dana kasnije veto je uloženi i na Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji (27.7.2006), da bi njegov poslednji suspenzivni veto bio onaj iz 2010. godine kojim je vraćen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost (31.12.2010). Jedini uspešan veto predsednika Tadića je upravo bio ovaj poslednji, koji je ujedno i prvi suspenzivni veto uloženi u skladu sa odredbama važećeg Ustava iz 2006. godine, koji predviđa umnogome drugačiju regulativu ovog instituta u odnosu na Ustav iz 1990.

Naredni predsednik Srbije Tomislav Nikolić je (uspešno) vetirao tokom svog mandata jedan akt – Zakon o posebnim uslovima prodaje određenih nepokretnosti u svojini Republike Srbije (5.8.2015), a aktualni predsednik Srbije Aleksandar Vučić je do momenta pisanja ovih redova takođe samo jedanput iskoristio ovo svoje pravo, vrativši Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama (22.7.2021) na ponovno odlučivanje.

Veta su ulagana, u skladu sa oba srpska ustava, najčešće iz razloga sumnje u ustavnost izglasanih predloga zakona, ali i sumnje u njihovu političku celishodnost. Naša praksa je pokazala da u situacijama kohabitacije nijedan suspenzivni veto predsednika nije bio uspešan, ali sa druge strane nisu bili uspešni ni svi oni koji su uloženi u trenutku kada je predsednik iza

⁴⁴ Reč je o svojevrsnom presedanu i ustavnopravno veoma zanimljivom slučaju u kome se Ustavni sud obratio predsedniku Republike pozivom da se izjasni da li on „ostaje pri podnetom predlogu“ sa obrazloženjem da se u međuvremenu promenio ustav i poslovnik, da je sam Zakon o radu pretrpeo više izmena, te da je on „već šest godina deo pravnog poretka Republike Srbije“. Predsednik Tadić nije ostao pri svom predlogu, a svoje mišljenje je u Zaključku Ustavnog suda sa vrlo bogatom argumentacijom izdvojila sudija Bosa Nenadić. Zanimljivo je takođe da je argumentacija predsednika Tadića u ovom postupku na sopstvenu štetu odstupala od karaktera izvornih radnji, te da je ceo slučaj u kome je, sudeći po svemu, u osnovi bio u pravu, usled suštinskog nerazumevanja instituta suspenzivnog veta, poprimio odlike sasvim nesvojstvene prirodi ovog instituta. Zaključak Ustavnog suda je u celosti dostupan na: www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/12017/?NOLAYOUT=1, 10.9.2021.

sebe imao parlamentarnu većinu. Takođe, suspenzivni veto Tomislava Nikolića, jedinog srpskog predsednika koji je napustio svoje članstvo u političkoj stranci čiji je do tada bio lider⁴⁵ (te stoga nije sasvim jasno da li ovde može govoriti o kohabitaciji ili ne), bio je uspešan.

ZAKLJUČAK

Srbija se donošenjem Ustava iz 1990. godine umnogome vratila na staze liberalno-demokratske ustavnosti, a ovim Ustavom je po prvi put u našoj ustavnopravnoj istoriji uveden i institut suspenzivnog veta predsednika Republike. Dosadašnja praksa nije svojim obimom posebno velika (reč je o svega 18 uloženi veta), ali je sadržinski interesantna – suspenzivna veta su ulagana usled sumnje u ustavnost i celishodnost izglasanih predloga zakona, vođeni su postupci pred Ustavnim sudom posle ponovnog izglasavanja u parlamentu, a u više slučajeva je dolazilo i do protivustavnog delovanja u nekoj od faza postupka posle ulaganja veta. Prvi suspenzivni veto u srpskoj istoriji koji je je 25. aprila 1991. godine uložio tadašnji predsednik Srbije Slobodan Milošević upravo je jedan od takvih. O vetiranom Zakonu o vraćanju Srpskoj pravoslavnoj crkvi zgrada – zadužbina, zgrada – legata, stambenih zgrada i građevinskog zemljišta, koji su prešli u društvenu svojinu na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta nije se, suprotno odredbama Ustava, ponovo glasalo u Narodnoj skupštini, a materiju koju je ovaj predlog uređivao normirao je tek deceniju i po kasnije Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama. Ovaj prvi pak ostaje kao višestruko svedočanstvo – primer situacije kada poslanici vladajuće većine nisu inicijalno poslušali savet Vlade, pa je Vlada morala da se obrati predsedniku kako bi donošenje zakona bilo zaustavljeno; kao i primer prve upotrebe klasičnog ustavnopravnog instituta suspenzivnog veta u Srbiji, koji ironično, nije u potpunosti i realizovan u skladu sa tadašnjim ustavnopravnim okvirom.

⁴⁵ Reč je o neuspešnom pokušaju uspostavljanja prvog ustavnog običaja u našoj zemlji. Ni Ustav, kao ni prateće zakonodavstvo ne obavezuju srpskog predsednika Republike da napusti mesto lidera stranke ili članstvo u njoj (za razliku od, na primer, susedne Hrvatske), ali je Tomislav Nikolić to svejedno učinio. Platilo je skupu političku cenu, a njegov naslednik, aktuelni predsednik Srbije Aleksandar Vučić, nije želeo da istu grešku ponovi. „Politički krah Tomislava Nikolića bio je loša poruka svakom potonjem pretendentu na predsedničku funkciju, jer je postalo belodano jasno da realne političke moći nema bez potpore vladajuće političke stranke.“ – Darko Simović, „Kako do neutralne moderatorne vlasti predsednika Republike Srbije?“, *Predsednik i Ustav* (ur. Vladan Petrov), Beograd, 2018, 39. O pitanjima zadržavanja liderske pozicije u stranci vidi: Dejan Milić, „Da li su inkompatibilne funkcije šefa države i predsednika političke stranke? – Ustavnopravni položaj predsednika Republike Srbije“, *Parlamentarizam u Srbiji* (ur. Edin Šarčević), Sarajevo, 2018, 225 – 251.

Dr. MIROSLAV ĐORĐEVIĆ
Research Fellow, Institute of Comparative Law
Belgrade

THE FIRST PRESIDENTIAL VETO IN SERBIAN CONSTITUTIONAL LEGAL HISTORY

Summary

Although the institute of presidential veto has been applied in Serbia for more than 30 years, there is no consensus within the doctrine regarding the moment when this institute was introduced into our legal system for the first time. In addition, the very first case of use of this presidential power seems to be forgotten and often overlooked in the literature. In this paper, the author points to the presidential veto of Slobodan Milošević from 1991 on the Law on the Return of Buildings – Endowments, Buildings – Legacies, Residential Buildings and Construction Land to the Serbian Orthodox Church, which passed into social ownership on the basis of the Law on Nationalization of Rented Buildings and Construction land. This is the first presidential veto in Serbian history, but also an example of a situation when the procedure after the veto did not entirely follow the provisions of the Constitution of 1990, which was in force back at the time. After pointing out the content and all the circumstances surrounding this presidential veto (in order to prevent it from falling into oblivion), as well as analyzing it from the constitutional law perspective, the author also provides an overview of later practice of presidential veto in Serbia. This presidential power was put to use only 18 times so far. However, this modest practice is in its quality rich and interesting, hence suitable for scholarly analysis.

Key words: Presidential Veto, Republic of Serbia, President of the Republic, Constitution of 1990, Sretenje Constitution

Literatura

- Đorđević M., *Suspenzivni veto predsednika republike*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020.
- Đorđević S., *Predsednik Republike Srbije*, Srpska reč, Kragujevac, 1998.
- Krkljuš Lj., *Pravna istorija srpskog naroda*, Beograd, 2009.
- Kutlešić V., „Suspenzivni veto predsednika Republike Srbije“, *Pravni život*, br. 3-4, Beograd, 1992.
- Marković Đ., „Način izbora predsednika Republike Srbije“, *Predsednik i Ustav* (ur. Vladan Petrov), Beograd, 2018.
- Marković R., „Moć i nemoć predsednika Republike Srbije“, *Anali*, 3-4, Beograd, 2004.
- Milić D., „Da li su inkompatibilne funkcije šefa države i predsednika političke stranke? – Ustavnopravni položaj predsednika Republike Srbije“, *Parlamentarizam u Srbiji* (ur. Edin Šarčević), Sarajevo, 2018.
- Orlović S., *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

- Petrov V., „Suspendivni veto predsednika Republike“, *Prava čoveka*, br. 3-6, Beograd, 2005.
- Petrov V., *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
- Pohl W. M., *Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2001.
- Samardžić N., Nacionalizacija, konfiskacija i restitucija – istorijska, pravna i politička pitanja, *Limes plus*, br. 2, Beograd, 2014.
- Simović D., „Kako do neutralne moderatorne vlasti predsednika Republike Srbije?“, *Predsednik i Ustav* (ur. Vladan Petrov), Beograd, 2018.
- Simović D., Petrov V., *Ustavno pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2018.
- Vučić O., „Monarhov otpor zakonodavnoj radnji u srpskim ustavima“, *Pravni život*, 6-7, Beograd, 1989.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 04.10.2021.

Prihvaćen: 29.10.2021.

ORIGINALAN NAUČNI RAD