

NEKI ASPEKTI USTAVNOG POLOŽAJA PREDSEDNIKA REPUBLIKE U DRŽAVAMA NASTALIM DISOLUCIJOM JUGOSLAVIJE U SVJETLU KOMPATIVNOG PRAVA

Sažetak

U svakoj državi sa republikanskim oblikom vladavine, pa tako i u novonastalim državama na području Jugoslavije (Sloveniji, Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini), ustavne odredbe koje se odnose na predsjednika republike regulišu način izbora, dužinu mandata, odgovornost i njegova ovlaštenja, uključujući i ona prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti (parlamentu i vladi). U ovom radu analiziraćemo ustavni položaj predsjednika republike u šest novonastalih država na području Jugoslavije u pogledu načina izbora, trajanja mandata, u vezi s tim utvrđivanja odgovornosti, te ovlaštenja prema parlamentu. Dijeleći istu jugoslovensku istoriju, ove novonastale države razvijaju svoje ustavne sisteme u različitim pravcima, kombinujući elemente parlamentarnog, ali i polupredsjedničkog sistema. Posebnu pažnju zavređuje Bosna i Hercegovina, kao jedina složena država, sa dva entiteta koji imaju ustav, šefa države, a koje ćemo takođe obuhvatiti ovom analizom. Cilj rada je da prikazemo sličnosti, ali i razlike u ovlaštenjima predsjednika republike u pogledu zakonodavne vlasti, kroz prizmu teorijskih okvira oblika državne vlasti, posebno ističući pojedina specifična rješenja koja ispoljavaju analizirane države – bivše jugoslovenske republike. Osim međusobne komparacije predsjednika republike u navedenim državama, položaj predsjednika republike ćemo razmatrati i u svjetlu ovlaštenja šefa države u pojedinim zemljama Istočne Evrope (Letoniji, Litvaniji, Estoniji, Češkoj, Slovačkoj), koje su takođe nastale disolucijom zajedničke države u kojoj su bile do devedesetih godina prošlog

* Vanredni profesor, uža naučna oblast Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Bosna i Hercegovina

E-mail: milan.pilipovic@pf.unibl.org

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4760-8844>

vijeka, kao i u nekoliko drugih država koje su zbog napuštanja koncepta socijalističke ustavnosti donijele nove ustave (Poljskoj, Mađarskoj, Rumuniji).

Ključne riječi: predsjednik republike, izbor, veto, promulgacija, raspuštanje parlamenta

SOME ASPECTS OF THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN THE STATES CREATED BY THE DISSOLUTION OF YUGOSLAVIA IN THE LIGHT OF COMPARATIVE LAW

Summary

In every state with a republican form of government, including the newly established states in the territory of Yugoslavia (Slovenia, Croatia, Macedonia, Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina), the constitutional provisions relating to the president of the republic regulate the method of election, the length of the mandate, responsibility, and his powers including legislative and executive ones (towards the parliament and the government). In this paper, we will analyze the president of the republic in six newly created states in the territory of Yugoslavia in terms of the method of election, the duration of the mandate, in connection with this the determination of responsibilities and powers towards the parliament. Sharing the same Yugoslav history, these newly formed states are developing their constitutional systems in different directions, combining elements of a parliamentary and semi-presidential system. Bosnia and Herzegovina deserves special attention, as the only complex country, with two entities which have a Constitution, a head of state, and which we will also include in this analysis. The aim of the work is to show similarities, but also differences in the powers of the president of the republic in terms of legislative power, through the prism of theoretical frameworks of the form of state power, especially highlighting some specific solutions manifested by the analyzed states - former Yugoslav republics. In addition to the mutual comparison of the president of the republic in the mentioned countries, we will consider his position in the light of the powers of the head of state in certain countries of Eastern Europe (Latvia, Lithuania, Estonia, the Czech Republic, Slovakia),

which were also created by the dissolution of the common state in which they were until the nineties of the last century, as well as in several other countries that adopted new constitutions due to abandoning the concept of socialist constitutionalism (Poland, Hungary, Romania).

Keywords: president of the republic, election, veto, promulgation, dissolution of parliament.

1. Uvod

Ustavne odredbe koje se odnose na predsjednika republike regulišu način izbora, dužinu mandata, nadležnosti i odgovornost šefa države.¹ U predsjedničkom sistemu vlasti, predsjednik republike, u pravilu, bira se neposredno od strane birača, u svom apsolutnom smislu, ili putem elektora (SAD). U parlamentarnom sistemu, predsjednik republike, u pravilu, bira se od strane parlamenta (Njemačka, Italija, Mađarska itd). Međutim, u novijoj praksi parlamentarnih sistema, naročito u ustavnim sistemima država centralne i jugoistočne Evrope, predsjednika republike biraju neposredno građani.² Predsjednik republike koji je neposredno izabran ima jači demokratski legitimitet u odnosu na predsjednika kojeg je izabrao parlament. Kao korelacija u slučaju direktnog izbora od strane građana mogu se pojaviti i šira ovlašćenja šefa države, što nije karakteristika parlamentarnih sistema, već polupredsjedničkih sistema vlasti.

Dužina izbornog mandatnog perioda predsjednika republike je različita. U većini savremenih republika taj period iznosi četiri ili pet godina, dok je rjeđe slučaj da izborni period traje duže godina. Mandat predsjednika republike može trajati kraće ili period na koji je izabran može biti produžen. Za dužinu vladavine predsjednika republike bitna je i mogućnost ponovnog izbora na funkciju.³ Predsjednik republike

¹ Predsjednik republike svoj legitimitet zasniva na neposrednim izborima od strane građana-birača ili na posrednim izborima, od strane parlamenta i njegov mandat je ograničen.

² Tako na primjer predsjednika republike građani neposredno biraju u Poljskoj, Slovačkoj, Rumuniji, Bugarskoj, Rusiji i u državama nastalim na području Jugoslavije.

³ Po tom pitanju, ustavi sadrže različita rješenja: ograničenje ponovnog izbora u smislu da predsjednik kojem ističe mandat može ponovo biti izabran još samo jedanput, ali uzastopno; ograničenje po kojem isto lice može biti izabrano za predsjednika najviše dva puta, ali to ne mora biti uzastopno; i nepostojanje bilo kakvih ograničenja ponovnog izbora. Uobičajeno je da se broj mandata ograničava na dva puta, čime se, teoretski gledano, želi istaći potreba personalnih promjena u instituciji šefa države u cilju izbjegavanja mogućih zloupotreba u smislu uspostavljanja ličnog režima.

obično je inokosni državni organ.⁴ Šef države može da se javi i u kolektivnom obliku, što u savremenim uslovima predstavlja izuzetak (Švajcarska, Bosna i Hercegovina), a i istorijski kolektivni šef države nije bio rasprostranjena pojava.⁵

Predsjednik republike može raspolagati izvjesnim sredstvima uticaja na tok zakonodavnog procesa i učestvovati u zakonodavnim aktivnostima. Taj udio i uticaj mogu biti manji ili veći, pa tako govorimo o „slabom“ i „jakom“ predsjedniku republike, što je i u teoriji dovelo do razlikovanja „čistog“ parlamentarnog i polupredsjedničkog sistema vlasti. U pogledu zakonodavnih aktivnosti, predsjednik republike u polupredsjedničkom sistemu, pored prava proglašavanja zakona i suspenzivnog veta (koji može biti osnažen zahtjevom da se u ponovljenom glasanju o zakonu parlament mora izjasniti većinom koja je iznad većine od one iz prvog usvajanja), ima ustavotvornu i zakonodavnu inicijativu. Jedno od bitnih ovlašćenja šefa države u ustavnim sistemima jeste i njegovo pravo raspuštanja zakonodavnog organa i, u vezi s tim, raspisivanje izbora. U predsjedničkim sistemima, zbog krute podjele vlasti, šef države nema to ovlašćenje, tako da je institut raspuštanja parlamenta karakteristika parlamentarnih i polupredsjedničkih sistema. Međutim, ovo pravo šefa države u parlamentarnim sistemima vlasti može se realizovati samo na prijedlog vlade, odnosno uz sapotpis predsjednika vlade, dok u polupredsjedničkim sistemima šef države ima ovlašćenje da (osim na prijedlog vlade) samostalno donese odluku o raspuštanju parlamenta.

U vezi sa ovim opštim mjestima o šefu države, analiziraćemo šefa države u bivšim jugoslovenskim republikama, a sada samostalnim državama: Republici Sloveniji, Republici Hrvatskoj, Republici Srbiji, Crnoj Gori, Republici Sjevernoj Makedoniji, Bosni i Hercegovini⁶ sa njenim entitetima (Republici Srpskoj i Federaciji BiH). Instituciju šefa države analiziraćemo sa aspekta načina izbora, trajanja mandata i utvrđivanja odgovornosti, kao i sa aspekta odnosa prema parlamentu. Prikazaćemo sličnosti, kao i razlike u ovlašćenjima predsjednika republike u pogledu zakonodavne

⁴ Istorijski proizašla iz monarhije, institucija šefa države je svoj prvobitni oblik organizovanja doživjela u formi monarha, dakle pojedinca. Prednosti inokosnog šefa države prevazišle su različitost oblika vladavine, tako da se ovaj oblik pokazao stabilnim i u republici. Tako je u SAD šef države oduvijek bio pojedinac, a pretežnost ovakvog organizovanja šefa države nastavljena je i u Evropi i ostalim dijelovima svijeta.

⁵ Kolektivni šef države je bio karakteristika socijalističkih ustavnih sistema u prvim periodima njihovog uspostavljanja. Tako je od RSFSR-a, odnosno u SSSR-u i drugim socijalističkim državama, do druge Jugoslavije i prvog poslijeratnog perioda nakon Drugog svjetskog rata, kolektivni šef države bio pravilo. Međutim, u „donošenju najnovijih odnosno savremenih ustava socijalističkih zemalja (u periodu od 1954. pa dalje) zapaža se tendencija pa i opšta pojava da se prezidijum ukida i za vršenje funkcije šefa države (i ne samo za te funkcije) uspostavlja predsjednik kao individualni šef države“.

⁶ U daljem tekstu korišćemo nazive država u skraćenom obliku: Slovenija, Hrvatska, Srbija, Makedonija, Crna Gora, BiH.

vlasti (promulgacija zakona, suspenzivni veto, inicijativa za donošenje zakona i promjene ustava, te raspuštanje parlamenta) posebno ističući pojedina specifična rješenja koja ispoljavaju analizirane države – bivše jugoslovenske republike. Položaj predsjednika republike ćemo razmatrati i u svjetlu teorijskih okvira oblika državne vlasti, zapažajući da su u pojedinim analiziranim državama izmjene ustava i promjene položaja šefa države uticale i na izmjenu oblika državne vlasti.

2. Izbor i mandat predsjednika republike u državama nastalim disolucijom Jugoslavije

Svi ustavi u analiziranim državama utvrdili su republikansko uređenje kao oblik vladavine i oni tog šefa države nazivaju predsjednikom republike, s tim da je u Bosni i Hercegovini (dalje: BiH) šef države kolektivni organ – Predsjedništvo, kojeg čine tri člana.⁷ Od šest analiziranih ustava, odnosno osam ako bismo računali i entitete u BiH, u sedam ustava je utvrđeno da se predsjednik bira neposredno od strane građana (čl. 103, Ustav Republike Slovenije – Ustav Slovenije; čl. 95, Ustav Republike Hrvatske – Ustav Hrvatske; čl. 114, Ustav Republike Srbije – Ustav Srbije; čl. 96, Ustav Crne Gore; čl. 80, Ustav Republike Sjeverne Makedonije – Ustav Makedonije; čl. V.1., Ustav Bosne i Hercegovine – Ustav BiH; čl. 83, Ustava Republike Srpske) dok se samo u Federaciji BiH predsjednik bira u Parlamentu (čl. IV.B.1., Ustav Federacije Bosne i Hercegovine – Ustav Federacije BiH).⁸ Neposredan izbor šefa države, kao jedno od obilježja polupredsjedničkog sistema, utvrđuju, dakle, svi ustavi, što mu daje legitimitet i čini ga stabilnijim dijelom egzekutive. Ova činjenica, s obzirom na načine tranzicije iz jednog sistema vlasti u drugi, ukazuje da se radi o pravilnosti koja ima svoje objektivne uzroke. Među tim uzrocima, najvažniji su oni koji su u neposrednoj vezi s problemima i iskušenjima u kojima su se nalazile ove države u vrijeme političke i ekonomske tranzicije. Naime, u situaciji neizgrađenog partijskog sistema, odsustva iskustva sa demokratskim predstavništvom i sa neposrednim izborima (Pejić, 2018, p. 37) i budući da su na početku partijskog pluralizma i parlamentarne demokratije, parlamenti i vlade nestabilniji u mnogo većoj mjeri nego što je to svojstveno sistemu podjele vlasti i višepartijskom sistemu

⁷ Ustav sadrži rješenje prema kome je šef države kolektivni organ, sastavljen od tri neposredno izabrana člana: po jednog Bošnjaka, Srbina i Hrvata, s tim da člana Predsjedništva iz reda srpskog naroda biraju birači u Republici Srpskoj, a članove Predsjedništva iz druga dva naroda biraju birači u Federaciji BiH.

⁸ Komparativno posmatrano, u većem broju država u svijetu, predsjednici republika se biraju neposredno, a u okviru toga imamo dva modela izbora: model direktne neposrednosti – izbor od strane svih građana-birača, koji se primjenjuje i u analiziranim državama, i elektorski model, neposredno-posrednih izbora (SAD, Njemačka itd.).

u razvijenom i nekonfliktnom, stabilizovanom ustavnom sistemu, ta nestabilnost novog ustavno-političkog sistema u novonastalim državama očigledno se nastojala otkloniti pojačanom i nezavisnom ulogom inokosnog dijela bicefalne egzekutive.

Mandat šefa države je utvrđen na pet godina u svim državama, osim u BiH i njenim entitetima, u kojima mandat šefa države traje četiri godine. Teorijski posmatrano, polazeći od preovlađujućeg četverogodišnjeg mandata parlamenta (i vlade), duži mandat predsjednika od mandata parlamenta opravdan je kod neposredno biranih jačih predsjednika. Time se postiže razdvajanje njihovih mandata, što omogućava veću samostalnost biračkog tijela, odnosno da odvojeno izraze svoj stav. Osim toga, ako svim organima ne prestaje mandat u isto vrijeme, to doprinosi stabilizaciji sistema. Osnovni razlog za ustavno rješenje o petogodišnjem mandatu šefa države jeste namjera ustavotvorca da se različitim trajanjem predsjedničkog i parlamentarnog mandata obezbjedi kontinuitet državne politike, kao i da se istakne nezavisnost šefa države u odnosu na legislativu (Simović, 2008, p. 216). Suprotno tome, kad predsjednika bira parlament, teorijski gledano, opravdana je jednakost dužine mandata. Međutim, ni u ovom pitanju komparativna praksa nije do kraja uvažila teorijske stavove, pa je tako u Bosni i Hercegovini izjednačen mandat Predsjedništva sa Parlamentarnom skupštinom, kao i predsjednika Republike Srpske sa Narodnom skupštinom, iako isti imaju, pored neposrednog izbora, i značajna ovlašćenja. Svi ustavi ograničavaju reizbornost na isti način, tako da isto lice može biti birano za predsjednika najviše dva puta. Međutim, ipak postoje razlike između novonastalih država po tom pitanju. U Sloveniji jedno lice može biti izabrano dva puta uzastopno, ali nakon proteka jednog izbornog ciklusa (mandata) to lice se može kandidovati i po treći put, dok se na primjer u Makedoniji jedno lice ni po kojem osnovu ne može kandidovati da bude izabrano po treći put.

Do prestanka mandata predsjednika republike može doći utvrđivanjem njezove odgovornosti. U ustavnom pravu razlikuju se pravna i politička odgovornost nosioca izvršne vlasti. Politička odgovornost podrazumijeva odgovornost političkih funkcionera za neprimjeren i nesvrshodan rad, izostajanje očekivanih rezultata i za druge nepoželjne radnje učinjene u okviru političke funkcije. Pravna odgovornost se manifestuje kao odgovornost za kršenje Ustava i zakona, prevashodno predsjednika republike, koje može da počini u vršenju ustavnih ovlašćenja i dužnosti. Utvrđivanje njegove pravne odgovornosti ima određene specifičnosti koje se ogledaju u tome što obično postupak za pokretanje odgovornosti pripada jednim organima, a drugi, posebni organi, na primjer gornji dom parlamenta, neposredno ustavni sud⁹ ili najviši (vrhovni) sudski organ zemlje, odlučuju o postojanju odgovornosti predsjednika republike. U državama nastalim disolucijom Jugoslavije, o odgovornosti predsjednika republike odlučuje ustavni sud.

⁹ Na primjer Slovačka, Rumunija, Češka itd.

Od država bivših jugoslovenskih republika jedino Ustav Bosne i Hercegovine ne utvrđuje odgovornost šefa države pred Ustavnim sudom BiH, kao ni Ustav Republike Srpske, dok Ustav Federacije BiH utvrđuje (IV.B.1. čl. 3) da predsjednik ili jedan od potpredsjednika mogu biti smijenjeni odlukom Ustavnog suda Federacije BiH. Ustavni sud u punom kapacitetu može da odlučuje o optužbama protiv šefa države u Sloveniji, Makedoniji i Hrvatskoj. U tim državama odluka ustavnog suda je konačna i dovodi do prestanka mandata predsjednika (vid. čl. 109, Ustav Slovenije; čl. 87, Ustav Makedonije; čl. 105, Ustav Hrvatske). Za razliku od ove tri navedene države, u Srbiji i Crnoj Gori ustavni sud odlučuje samo o postojanju povrede ustava, a odluka o sankciji šefu države (razrješenju) donosi parlament – Narodna skupština u Srbiji, odnosno Skupština u Crnoj Gori (vid. čl. 118, Ustav Srbije; čl. 98, Ustav Crne Gore). Ustav je utvrdio da nakon odluke Ustavnog suda o povredi Ustava, Narodna skupština donosi konačnu odluku o razrješenju predsjednika. Tako se javlja mogućnost da Ustavni sud utvrdi odgovornost predsjednika za povredu Ustava, a Narodna skupština ga ne razriješi. Dakle, odluka Ustavnog suda da je predsjednik Republike povrijedio ustav nema obavezujući karakter za Skupštinu, tj. ona može, ali i ne mora da ga razriješi. Ovakvo rješenje kritikuju profesor Ratko Marković (2007, p. 39) i profesor Simović (2011, p. 189). Dolazi do politizacije ustavnog suda, kako to zapaža profesor Orlović (2008, p. 247) jer ova nadležnost Ustavnog suda, iako može imati pravni prizvuk – ustav je pravni akt pa je njegova povreda kršenje prava – obiluje politikom i stav Ustavnog suda je politička odluka.

3. Odnos predsjednika republike i parlamenta u državama nastalim disolucijom Jugoslavije

Ovlašćenja predsjednika republike prema parlamentu je pitanje čijom analizom se utvrđuje položaj i uloga predsjednika republike u jednom sistemu organizacije vlasti. Šef države može raspolagati i izvjesnim sredstvima uticaja na tok zakonodavnog procesa i učestvovati u zakonodavnim aktivnostima. To se odnosi na ovlašćenja predsjednika u pogledu predlaganja donošenja zakona i predlaganja izmjena ustava; promulgacije zakona i prava suspenzivnog veta; raspuštanja parlamenta.¹⁰ Ustavi savremenih ustavnih parlamentarnih monarhija svom šefu države dodjeljuju isključivo formalno pravo proglašavanja zakona, dok u republici šef države raspolaže pravom veta koje je najčešće suspenzivnog karaktera, ali koje

¹⁰ Navedena zakonodavna ovlašćenja predsjednika republike mogli bismo podijeliti na ona koja predsjednik republike vrši prije početka zakonodavnog postupka (kao što je pravo predlaganja donošenja zakona) i ovlašćenja koja predsjednik vrši nakon okončanja zakonodavnog postupka u parlamentu (kao što je pravo na proglašenje zakona ili pravo zakonodavnog ili ustavnog veta).

se može osnažiti zahtijevom da se u ponovljenom glasanju parlament može izjasniti većinom koja je iznad većine od one iz prvog usvajanja. Uzimajući u obzir rasprostranjenost prava predsjednika na zakonodavnu inicijativu, najefikasnije sredstvo uticaja predsjednika na sadržaj zakona je upravo pravo na suspenzivni (zakonodavni) veto. Danas na korišćenje suspenzivnog veta najviše utiče postojanje moguće kohabitacije, odnosno kada predsjednik republike „pripada“ jednoj političkoj opciji, a većina u parlamentu (a samim tim i vlada) drugoj političkoj opciji (Ismayr, 2010, p. 24).

3.1. Predlaganje donošenja zakona i iniciranje revizije ustava od strane predsjednika republike

Od analiziranih država samo u Bosni i Hercegovini Predsjedništvo ima pravo zakonodavne inicijative, to jest može podnositi prijedloge zakona Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ovlašćenja Predsjedništva BiH su utvrđena članom V.3. Ustava BiH i među njima nije eksplicitno određena mogućnost da Predsjedništvo može podnositi prijedloge zakona. Međutim, Predsjedništvo ima ovlaštenje da Parlamentarnoj skupštini predlaže budžet institucija Bosne i Hercegovine, a budžet se predlaže u formi zakona,¹¹ što ga čini moćnom političkom institucijom.¹² Predsjednik Republike Srpske ima pravo predlaganja zakona (čl. 76, Ustav Republike Srpske). Ustav Federacije BiH ne predviđa pravo predlaganja zakona predsjednika, međutim, Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 155, Poslovnik) predviđa da nacrt, odnosno prijedlog zakona mogu podnijeti predsjednik i potpredsjednici Federacije. Smatra se da je ova nadležnost predsjednika Republike karakteristična uglavnom za sisteme sa jačim predsjednikom republike, odnosno za predsjednički i polupredsjednički sistem (Krouwel, 2003, pp. 333-364; Tsebelis & Rizova, 2007, pp. 1155-1182), iako u komparativnoj ustavnosti imamo drugačijih primjera.¹³

Za razliku od BiH i njenih entiteta, predsjednici Slovenije, Hrvatske, Makedonije Srbije i Crne Gore nemaju pravo predlaganja zakona. Restriktivna nadležnost predsjednika Republike u ustavnom sistemu Slovenije ogleda se u činjenici da predsjednik nema ni pravo predlaganja zakona, kao ni pravo predlaganja promjene Ustava. Jedino,

¹¹ Mogućnost predlaganja zakona propisana je i Poslovnikom o radu Predsjedništva (čl. 32, st. 1, Poslovnik).

¹² Ako uzmemo u obzir da su budžet i finansiranje ključni za ukupno funkcioniranje državnih institucija, a da Predsjedništvo nije samo prenosilac između Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine, onda je jasno da je njegov utjecaj u političkom sistemu Bosne i Hercegovine značajan.

¹³ Tako u Poljskoj, Mađarskoj i Letoniji, koje imaju parlamentarni sistem vlasti, predsjednik republike ima zakonodavnu inicijativu (čl. 118, Ustav Republike Poljske iz 1997; čl. 9, Osnovni zakon Mađarske iz 2011; čl. 68, st. 1, Ustav Republike Litvanije iz 1992).

nakon usvajanja zakona, može pred Ustavnim sudom pokrenuti postupak kontrole njegove ustavnosti. Isto tako, može tražiti od Ustavnog suda da u postupku ratifikacije međunarodnog ugovora iznese mišljenje o njegovoj usklađenosti sa Ustavom, koje obavezuje Državni zbor (čl. 160, st. 2, Ustav Slovenije). Profesor Ribičič (2004, p. 65) smatra da bi bilo svrsishodnije da je stavom utvrđeno ovlašćenje suspenzivnog veta predsjednika Republike na usvojene zakone u Državnom zboru, koje bi se moglo koristiti u slučaju sumnje u ustavnost zakona i koje bi, s druge strane, ojačalo položaj šefa države. Tako predsjednik Republike Slovenije može na zakonodavni postupak i na druge parlamentarne postupke uticati samo svojim mišljenjima, koje Državni zbor ne obavezuju, kako to ističe i Ribarič (1996, pp. 80, 81).

Za razliku od predsjednika Slovenije, ovlašćenje da inicira promjenu ustava, odnosno da predloži pokretanje postupka za promjenu ustava ima predsjednik Crne Gore (čl. 155, st. 1, Ustav Crne Gore), Makedonije (čl. 130, Ustav Makedonije), Srbije (čl. 203, st. 1, Ustav Srbije); Hrvatske (čl. 136, Ustav Hrvatske), kao i Bosne i Hercegovine, uključujući i entitete. U komparativnoj ustavnosti zapažamo ovakva ustavna rješenja.¹⁴

Ističemo da Ustav BiH ne propisuje kome pripada pravo da predloži ustavne amandmane. Ovaj nedostatak otklonjen je poslovniciima skupštinskih domova, iako to nije adekvatno rješenje pošto Ustav mora propisati osnovna pitanja vršenja ustavotvorne vlasti. Poslovníkom Predstavničkog doma, pravo predlaganja amandmana na Ustav BiH dato je Predsjedništvu, Savjetu ministara, Domu naroda i svakom poslaniku (čl. 140, Poslovník Predstavničkog doma). Poslovník Doma naroda takođe isto pravo daje Predsjedništvu, Savjetu ministara, Predstavničkom domu i svakom delegatu (čl. 131, Poslovník Doma naroda). Predsjednik Republike Srpske se može pojaviti u ulozi ovlašćenog predlagача promjene Ustava Republike Srpske (čl. 132, Ustav Republike Srpske), a predsjednik Federacije, u saglasnosti sa potpredsjednicima, može predlagati amandmane na Ustav Federacije (čl. 1 VIII, Ustav Federacije BiH).

Prema tome, zaključujemo da jedino šef države BiH, uključujući i entitete, može predlagati i promjenu ustava i donošenje zakona, da u Sloveniji predsjednik republike nema pravo ni predlaganja zakona ni promjene Ustava, dok šefovi država Hrvatske, Srbije, Crne Gore i Makedonije nemaju pravo predlaganja zakona, ali imaju pravo predlaganja promjene ustava.

Zakonodavna inicijativa predsjednika republike može biti neformalna i formalna. U praksi, predsjednik republike, iako nema formalno pravo da predlaže

¹⁴ Tako na primjer predsjednik Estonije ima ovlašćenje da podnese inicijativu za promjenu Ustava (čl. 103 Ustava Republike Estonije iz 1992), kao i predsjednik Bugarske (čl. 154, Ustav Republike Bugarske iz 1991), predsjednik Rumunije (čl. 150, Ustav Rumunije iz 1991) itd. Međutim ovi predsjednici nemaju ovlašćenje za predlaganje zakona.

zakon, može neformalno ili indirektno uticati na sadržaj zakona. Stvarni uticaj predsjednika republike na sadržaj ili usvajanje zakona na kraju zavisi od političkog sastava parlamenta, odnosno političke pripadnosti poslanika. Naime, uticaj predsjednika će nesumnjivo biti manji u okolnostima postojanja kohabitacije nego u okolnostima gdje predsjednik pripada političkoj grupaciji koja ima većinu u parlamentu. S obzirom na čestu nespremnost predsjednika republike da se bavi svakodnevnim politikom i njegovo neutralno (nadpartijsko) delovanje prema koaliciji ili opoziciji u savremenim ustavnim uređenjima, predsjednik republike u parlamentarnom sistemu rijetko koristi ovlašćenje zakonodavne inicijative.

3.2. Promulgacija (proglašenje) zakona i suspenzivni veto

Promulgacija (proglašenje) zakona je završni dio zakonodavne procedure. To je pravni akt kojim izvršna vlast, najčešće šef države, utvrđuje regularnost procedure usvajanja zakona i daje saglasnost na sadržaj zakona. Nakon proglašenja, zakon se objavljuje u službenom glasilu i slijedi njegova primjena. Pravom proglašenja zakona obično raspolaže šef države. Na osnovu ovlašćenja da proglašava zakon, predsjednik republike ne učestvuje u zakonodavnom procesu u užem smislu, koji se završava donošenjem zakona, već je konačni akt zakonodavnog procesa u širem smislu, čime i zakon postaje izvršan (Kaučić, 2006, pp. 1615-1628). U republikama šef države utiče na donošenje zakona tako što u pravilu ima pravo veta na zakone koji su usvojeni u parlamentu i dostavljeni njemu na promulgaciju. Veto je obično suspenzivnog karaktera nakon čega se zakon vraća parlamentu na dodatni postupak i doradu, iako ima i drugačijih rješenja. Tako u Letoniji predsjednik uz saglasnost jedne trećine poslanika može u roku od deset dana da zatraži odlaganje proglašenja prijedloga zakona u trajanju od dva mjeseca, poslije čega postoji i mogućnost stavljanja zakonskog prijedloga na referendum, kao uslov za njegovo proglašenje (Abolina, 2018, p. 771). Suspenzivni veto (Kutlešić, 1991, pp. 19-27), kao oblik učešća i uticaja izvršne vlasti na rad zakonodavne vlasti, daje mogućnost predsjedniku republike da izglasan zakon u parlamentu vrati na ponovno odlučivanje, a ako bude ponovo izglasan (istom ili kvalifikovanom većinom), obavezuje predsjednika da zakon objavi. Suspenzivni veto tako vide i Simović i Petrov i definišu ga 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 izglosa potrebnom većinom“ (Simović & Petrov, 2018, p. 250). Promulgaciju zakona od strane šefa države predviđaju svi analizirani ustavi osim Ustava BiH, u kojoj Predsjedništvo BiH ne proglašava zakone usvojene u Parlamentarnoj skupštini, pa samim tim nema ni

prava veta. Međutim, u jednom slučaju zakon podliježe odobrenju Predsjedništva. Simbole BiH (čl. 1, st. 6, Ustav BiH) određuje Parlamentarna skupština, a potvrđuje Predsjedništvo. Iako to nije bio slučaj u „nesrećnoj priči koja se odnosi na usvajanje postojećih državnih simbola, usled čega i danas postoji ustavni spor, ustavna odredba u ovom slučaju, zbog same prirode pitanja, predviđa odobrenje zakona, u suštini to je apsolutni veto Predsedništva“ (Golić, 2020, p. 34). U entitetima, predsjednik Republike Srpske proglašava zakone, pri čemu ima pravo i suspenzivnog veta, dok to nije slučaj u Federaciji BiH. Pravo stavljanja veta na usvojene zakone u parlamentu predviđaju ustavi Srbije, Crne Gore i Makedonije, s tim da predsjednik Makedonije ima pravo suspenzivnog veta samo na one zakone koji su u Sobraanju usvojeni apsolutnom većinom, dok je dužan proglasiti zakone usvojene dvotrećinskom većinom. Ustavi Hrvatske i Slovenije ne utvrđuju ovo ovlašćenje šefa države, već utvrđuju obavezu predsjedniku republike da izvrši promulgaciju zakona.

Prema Ustavu Makedonije, zakoni se proglašavaju ukazom. Za razliku od drugih zemalja u kojima je ukaz akt šefa države, u Makedoniji je ukaz kojim se proglašava zakon zajednički akt predsjednika Republike i predsjednika Sobraanja i oni ga zajedno potpisuju (čl. 75, st. 2, Ustav Makedonije), što nije usamljen slučaj u komparativnoj ustavnosti.¹⁵ Predsjednik Republike ima ustavno pravo da ne potpiše ukaz o proglašenju zakona. U tom slučaju Sobraanje ponovo razmatra taj zakon i ukoliko ga usvoji apsolutnom većinom glasova od ukupnog broja poslanika, predsjednik Republike je dužan da potpiše ukaz (čl. 75, st. 3, Ustav Makedonije). Dakle, predsjednik Republike ima pravo suspenzivnog veta, međutim, ako se zakon donosi dvotrećinskom većinom glasova, onda je predsjednik Republike u svakom slučaju dužan da potpiše ukaz o proglašenju, to jest tada nema pravo suspenzivnog veta (čl. 75, st. 4, Ustav).¹⁶ Isto tako u češkom ustavu (čl. 50, Ustav Češke Republike) izričito

¹⁵ Tako na primjer u Slovačkoj i Češkoj, pored predsjednika republike, zakon potpisuju premijer i predsjednik parlamenta (čl. 87, Ustav Slovačke Republike iz 1992; čl. 51, Ustav Češke Republike iz 1992).

¹⁶ Makedonski predsjednik u političkoj praksi do 2017. godine rijetko je koristio pravo veta na zakone usvojene u parlamentu. Međutim od 2017. do polovine 2020. godine, u periodu kohabitacije, predsjednik Republike je na dosta zakona stavljao veto, koje je Sobraanje ponovo usvajalo, ali ih šef države opet nije htio proglasiti, iako je to bio dužan po Ustavu. Naime, predsjednik Makedonije Ivanov nije priznao novo ime države, te je odbio da potpiše sve zakone usvojene u Sobraanju nakon Prespanskog sporazuma (zaključen između Makedonije i Grčke), iako su oni nakon njegovog uloženog veta bili ponovo usvajani u parlamentu. Ustavni sistem Makedonije ne predviđa takvu moć predsjednika države, koja mu omogućava da blokira rad Sobraanja, jer predsjednik države nema takvu ustavnu poziciju. U makedonskom Sobraanju nije pokrenut njegov opoziv zbog povrede Ustava, jer bez glasova poslanika partije kojoj je pripadao predsjednik Republike nije postojala potrebna dvotrećinska većina. Nakon predsjedničkih izbora na kojima je Stevo Pendarovski pobijedio Ivanova i preuzeo dužnost, novi predsjednik republike potpisao je ukaze o stupanju na snagu 21 zakona, koje je, nakon Prespanskog sporazuma, odbio da potpiše bivši predsjednik Ivanov.

stoji da predsjednik Republike nema pravo veta na ustavne zakone koje je dužan da proglasi, a u Letoniji (čl. 75, Ustav Letonije) kada je riječ o zakonima donesenim po hitnom postupku, o kojima inače poslanici odlučuju dvotrećinskom većinom. U Poljskoj predsjednik Republike nema pravo veta (Garlicki, 1997, pp. 81-89) na usvajanje zakona o budžetu. Treba istaći da makedonski ustav nije eksplicitno utvrdio rok u kojem je predsjednik Republike dužan da potpiše ukaz ili da vrati zakon Sobraanju na ponovno razmatranje.¹⁷ Nepredviđanjem roka, Ustav je ostavio prostor za odugovlačenje postupka i nemogućnosti da se neko područje normira i zakonski uredi. To je dovelo do toga da su pojedini zakoni proglašavani i nakon mjesec dana „razmišljanja“ šefa države. Vremenom, sistematskim tumačenjem Ustava i povezivanjem norme iz čl. 75 Ustava sa normama sadržanim u drugim članovima, može se reći da je ustavotvorac ipak predvidio ustavni rok u kojem može da bude stavljen veto na određeni zakon, to jest u kojem bi se šef države trebao izjasniti o predloženom zakonu. Tako čl. 52 Ustava utvrđuje da se zakoni i drugi propisi objavljuju u službenom glasilu Republike Makedonije najkasnije u roku od sedam dana od dana njihovog usvajanja. Ovdje se postavlja pitanje da li se može rok koji se spominje u ovom članu Ustava smatrati i rokom u kojem može da bude stavljen veto predsjednika Republike. Smatramo da može. Naime, zakon kojeg usvaja Sobraanje mora biti objavljen u službenom glasilu najkasnije u roku od sedam dana od dana njegovog donošenja, a da bi bio objavljen, mora prethodno biti proglašen ukazom kojeg potpisuju predsjednik Sobraanja i predsjednik Republike. Znači da ovaj rok od sedam dana treba da bude smatran kao rok u kojem predsjednik treba da potpiše ukaz. Ako istekom roka od sedam dana zakon nije objavljen, to može biti jedino zato što predsjednik Republike nije potpisao ukaz za njegovo proglašenje. A ako ukaz nije potpisan, to znači da je predsjednik Republike stavio veto. Na taj način, integralnim čitanjem Ustava dolazi se do roka od sedam dana u kojem predsjednik treba da se izjasni. Ovakvo shvatanje prihvaćeno je i u praksi, dogovorom predsjednika Sobraanja i predsjednika Republike da ukaz o proglašenju zakona potpišu u roku od sedam dana, s tim što je predsjednik Sobraanja dužan da doneseni zakon dostavi predsjedniku istog dana kada je izglasan u Sobraanju. Na taj način se stvorila ustavna konvencija prema kojoj je rok za veto predsjednika sedam dana (Klimovski *et al.*, 2012, pp. 432-433). Predsjednik može staviti veto iz razloga što nije saglasan sa sadržajem zakona, ali i ako nije saglasan sa procedurom njegovog donošenja. U načelu, predsjednik treba da obrazloži zbog čega odbija da proglasi zakon, ali to nije neophodno. Predsjednik jednostavno može da odbije da potpiše ukaz bez obrazloženja. Istovremeno, predsjednik odbijajući proglašenje zakona

¹⁷ Ovaj nedostatak Ustava se pokazao već pri prvom uloženom vetu predsjednika Republike na Zakon o sklapanju, ratifikaciji i izvršenju međunarodnih ugovora. Zakon je usvojen u Sobraanju, međutim predsjednik se mjesecima o istom nije izjasnio: niti je potpisao ukaz za proglašenje zakona, niti je izričito stavio veto i vratio Zakon Sobraanju na ponovno razmatranje.

ukazuje i na pravce u kojima treba da se dese promjene u zakonodavnoj oblasti. No, da bi dobio svoje istinsko značenje, ovaj instrument treba da bude ojačan tako što bi trebalo da za njegovo obaranje bude utvrđena dvotrećinska većina u Sobranju.

Predsjednik Republike Srbije ima pravo promulgacije zakona, odnosno on ukazom proglašava zakone. U vezi s tim je pravo predsjednika na suspenzivni veto. Naime, predsjednik ima pravo da ne potpiše ukaz o proglašenju zakona kojeg je usvojila Narodna skupština (čl. 113, Ustav RS). Na taj način on vrši kontrolu ustavnosti i kontrolu „političke dimenzije zakona“ (Radojević, 2007, p. 638). Za razliku od ustava iz 1990. godine, po kojem je institut suspenzivnog veta bio ograničen na sedam dana i po kome je predsjednik mogao bez obrazloženja vratiti zakon, sadašnji Ustav obavezuje predsjednika da u roku od sedam dana za zakone koji su doneseni po hitnom postupku, odnosno u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona u redovnoj proceduri, donese ukaz o proglašenju zakona ili da ih, uz pismeno obrazloženje vrati Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje (čl. 113, Ustav RS). Ustav nije utvrdio razloge zbog kojih predsjednik Republike može privremeno obustaviti stupanje zakona na snagu, ali je to učinjeno Zakonom o predsjedniku Republike. Tim zakonom propisano je (čl. 19) da predsjednik Republike može, uz pismeno obrazloženje, vratiti Narodnoj skupštini zakon ako smatra da zakon nije saglasan sa Ustavom, ili da je u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, ili da prilikom donošenja zakona nije poštovana procedura koja je propisana za donošenje zakona ili da zakon ne uređuje neku oblast na odgovarajući način. Zakonsko propisivanje razloga zbog kojih može staviti veto, po svemu sudeći je „suvišno jer, praktično, svaki pravni ili politički razlog dolazi u obzir“ (Pejković, 2010, p. 116), ali u stvari upozorava da predsjednik mora imati obrazloženje zašto zakon vraća Skupštini na ponovno razmatranje (Jovanović, 2009, p. 222). Zakon propisuje i da se ne može suspendovati zakon kojeg su birači potvrdili na referendumu, bilo prije ili poslije njegovog donošenja u parlamentu. Ustav ne nalaže Narodnoj skupštini da ponovo glasa o zakonu koji je predsjednik Republike vratio na ponovno odlučivanje. Ustav eksplicitno propisuje (čl. 113, st. 1, Ustav) da Narodna skupština odlučuje o tome da li će pristupiti ponovnom glasanju o zakonu. Dakle, ovo nije „obavezno“ da parlament ponovo razmatra zakon na koji je uloženo veto – poslanici mogu, ali ne moraju to da učine. Ovakvo rješenje je relativno neuobičajeno (postoji i u ustavnom sistemu Litvanije, vid. čl. 72, Ustav Litvanije) i teško može biti opravdano i iz teorijske i iz praktične perspektive (Đorđević, 2021, p. 628). Ako Narodna skupština odluči da pristupi ponovnom glasanju o zakonu, više nije dovoljna obična apsolutna većina poslanika, kako je to bilo prema Ustavu iz 1990. godine, već apsolutna većina (većina glasova od ukupnog broja narodnih poslanika).¹⁸

¹⁸ Ovakva većina se zahtjeva i u Bugarskoj, Češkoj, Slovačkoj i Litvaniji, dok se u Poljskoj zahtjeva kvalifikovana većina, gdje čak tri petine poslanika mora da glasa za zakon.

Dakle, za razliku od ustavnog rješenja iz 1990. godine, kada je za ponovno usvajanje zakona bila dovoljna obična većina, Ustavom iz 2006. godine je otežan postupak ponovnog usvajanja, što znači da je ovo pravo predsjednika dodatno pojačano u odnosu na Ustav iz 1990. godine. Ako zakon dobije potrebnu većinu, predsjednik je dužan da ga proglasi. Novi ustav je riješio i raniji propust ustavotvorca. To je pitanje šta se dešava sa zakonom ako predsjednik u roku niti proglasi zakon niti uloži veto. Sada, ako predsjednik „ćuti“, ukaz o proglašenju zakona donosi predsjednik Narodne skupštine. Odredbe o tome sadržane su na primjer u litvanskom ustavu. Kada predsjednik Litvanije ne potpiše zakon u predviđenom roku, ali ga nije izričito ni odbio, to jest stavio veto, tada zakon može potpisati i proglasiti predsjednik parlamenta (čl. 71, Ustav Litvanije). Slovački ustav sadrži samo odredbu da se ponovo usvojeni zakon, čak i ako ga ne potpiše predsjednik republike, ipak proglašava (čl. 87), a slično rješenje imamo i u Češkoj Republici (Pavlicek & Kindlova, 2006, p. 39).

Predsjednik Crne Gore u fazi promulgacije zakona ima iste mogućnosti kao i šef države u drugim državama republikanskog oblika vladavine. Ustav utvrđuje da promulgaciju zakona predsjednik čini ukazom, i to u roku od sedam dana od dana usvajanja zakona, odnosno u roku od tri dana ako je zakon usvojen po hitnom postupku. (čl. 94, st. 1, Ustav). Predsjednik koristi pravo veta po sopstvenoj odluci i njime može potencijalno spriječiti, odnosno odložiti donošenje zakona. Ustav ne utvrđuje obavezu da šef države pismeno obrazlaže svoju odluku o vraćanju zakona u Skupštinu, ali bi se moglo reći da se to podrazumijeva. Predsjednik Crne Gore Filip Vujanović, „prema njegovoj javno objavljenoj izjavi, ne prihvata da ocjenjuje saglasnost njegove sadržine sa Ustavom, jer je to kompetencija Ustavnog suda“ (Šuković, 2010, p. 323). Stoga Šturanović ističe kako je u Crnoj Gori predsjednik „restriktivno tumačio sopstvena ovlašćenja smatrajući da on nema pravo da iz razloga neustavnosti vraća Skupštini zakon na ponovno odlučivanje, već da je to jedino ingerencija Ustavnog suda“ (Šturanović, 2017, p. 60). U praksi, u nizu zemalja predsjednici država ocjenjuju i saglasnost sadržine zakona dostavljenih na objavljivanje sa ustavom. To se tretira kao preventivno ocjenjivanje saglasnosti sadržine sa ustavom što nije u nadležnosti ustavnih sudova, koji odlučuju tek pošto zakon stupi na snagu. Ako Skupština ostane dosljedna i ponovo izglasa zakon, predsjednik je dužan da ga proglasi. Prilikom ponovnog odlučivanja o zakonu, Ustav nije utvrdio posebnu, to jest dvotrećinsku većinu, te se o vraćenom zakonu odlučuje u Skupštini većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika. Predviđanjem obične većine u ponovnom glasanju, obezvrjeđen je veto predsjednika, a iste odredbe sadrže i ustavi nekih drugih država (Rumunija, Mađarska, Estonija, Letonija). Stoga prof. Smerdel smatra da, ako se želi „predsjedniku dati pravo suspenzivnog veta, onda bi za ponovno izglasavanje odbijenog zakona u skupštini trebalo predvidjeti posebnu većinu, dvotrećinsku, ako se radi o zakonu koji je donesen većinom svih zastupnika,

a većinu svih ako se radi o zakonu koji je donesen većinom prisutnih“ (Smerdel, 2007, p. 116). Za razliku od Ustava Srbije, Ustav Crne Gore nije propisao šta se događa sa zakonom koji predsjednik Crne Gore u određenom roku (i kasnije) ne proglasi, niti ga u određenom roku vrati Skupštini na ponovno odlučivanje i glasanje, niti je utvrđeno šta se zbiva sa zakonom ako Skupština ponovo ne odluči o zakonu koji joj je vraćen. Logičkim tumačenjem se može zaključiti da kada predsjednik Crne Gore ne proglasi zakon u određenom roku i u tom roku ga ne vrati Skupštini na ponovno razmatranje i odlučivanje, „nema druge alternative već da predsjednik Skupštine, kao njen reprezentant i na osnovu njene odluke, donese ukaz kojim će proglasiti zakon“ (Šuković, 2009, p. 355). Ukoliko je zakon vraćen od strane predsjednika Crne Gore na ponovno razmatranje i odlučivanje Skupštini, a Skupština ga ponovo ne razmotri i o njemu ništa ne odluči, može se smatrati da je faktički odustala od ranije donesenog zakona.

Kao što smo već rekli, ustavi Slovenije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine ne utvrđuju ovo ovlašćenje šefa države. Predsjednik Republike Slovenije nema pravo suspenzivnog veta na usvojene zakone u parlamentu, koje komparativno gledano, obično imaju šefovi država. Naime, predsjednik Republike Slovenije mora proglasiti zakon najkasnije osam dana nakon njegovog prihvatanja (čl. 91, st. 1, Ustav) Pritom se postavlja pitanje može li predsjednik da ne izvrši promulgaciju zakona. Slovenačka teorija ustavnosti odgovara na to pitanje negativno, jer je promulgacija zakona predsjednikova ustavna dužnost. Ako predsjednik ne izvrši promulgaciju, u teoriji se, između ostalog, predlaže da bi tu njegovu dužnost privremeno preuzeo predsjednik Državnog zbora, koji je potpisnik zakona i koji je ovlašćen za zamjenjivanje predsjednika Republike kad on nije u mogućnosti obavljati svoju funkciju (Kaučič, 1995, p. 264).

Predsjednik Republike Hrvatske proglašava zakone koje donese Sabor, što je uobičajeno ovlašćenje šefa države. Međutim, treba istaći da predsjednik nema mogućnost ulaganja veta jer je prema Ustavu obavezan proglasiti zakone u roku od osam dana od kada su izglasani u hrvatskom saboru (čl. 89, st. 1, Ustav), to jest u roku od osam dana donosi akt promulgacije zakona.¹⁹ Dakle, predsjednik ne može odbiti proglašenje zakona, a ako smatra da proglašeni zakon nije u skladu sa Ustavom, jedino (isto kao i predsjednik Slovenije) može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom Hrvatske (čl. 89, st. 2, Ustava). U komparativnoj ustavnosti, česti su slučajevi da predsjednik republike ima pravo korišćenja suspenzivnog veta, pa i

¹⁹ Do ustavnih promjena 2000. godine u Hrvatskoj je bio zastupljen polupredsjednički sistem, a promjenama Ustava 2000. godine, položaj i ovlašćenja predsjednika Republike su znatno izmijenjeni. To se vidi već iz činjenice da je iz Ustava brisana definicija po kojoj je on državni poglavar, ali i iz drugačijih odnosa predsjednika i Vlade Hrvatske, kao i odnosa prema Saboru. U odnosu prema Saboru, predsjednik Republike je do 2000. godine raspisivao izbore za oba doma Sabora; sazivao je prvu sjednicu Sabora; upućivao mu poslanice, jednom godišnje podnosio izvještaj o stanju nacije i države. Međutim u pogledu promulgacije zakona, ustavne odredbe se nisu mijenjale, tako da je predsjednik Hrvatske i ranije, a i sada, u obavezi da izvrši promulgaciju zakona.

predlaganja zakona ili bar upućivanja poslanica. U Republici Hrvatskoj, ta ovlaštenja predsjednik nema, što smanjuje njegov uticaj na rad i aktivnosti Sabora.

Predsjedništvo BiH ne proglašava usvojene zakone u Parlamentarnoj skupštini BiH i nema pravo suspenzivnog veta. Razlog vjerovatno treba tražiti u činjenici da je zakonodavni postupak u Parlamentarnoj skupštini složen, kao i način odlučivanja, kroz koji entiteti i konstitutivni narodi mogu zaštititi svoje interese. Ako bi, pored postojećih mehanizama, bilo prisutno i pravo veta, postojala bi opasnost da zakoni „usvojeni teškom mukom u Parlamentarnoj skupštini, nikad ne stupe na snagu usljed protivljenja Predsjedništva“ (Marković, 2011, p. 188). Međutim, svaki član Predsjedništva BiH može pred Ustavnim sudom BiH pokrenuti postupak ocjene ustavnosti zakona. U entitetima Bosne i Hercegovine predsjednik Republike Srpske ima pravo suspenzivnog veta, a u Federaciji BiH nema. Pravo predsjednika Republike Srpske da ukazom proglašava zakone je vremenski ograničeno na period od sedam dana. U tom roku je predsjednik Republike dužan da se izjasni da li je saglasan sa zakonom ili ne. Dakle, predsjednik može privremeno da suspenduje novi zakon (suspenzivni veto), a u tom slučaju zakon se vraća na ponovno razmatranje i glasanje u Narodnoj skupštini od koje se ne zahtijeva nikakva posebna većina pri ponovljenom glasanju. Ako ga Narodna skupština ponovo usvoji, predsjednik je dužan da ga objavi. Neki autori smatraju da ovakvo predsjednikovo pravo nije naročito značajno, jer se može pretpostaviti da će parlament ponovo glasati za isti prijedlog zakona, čim je to već jednom učinio. Zbog toga predsjednik nije aktivni činilac u vršenju zakonodavne vlasti. Tako profesor Simović ističe da „pravo suspenzivnog veta može od predsjednika da stvori aktivnu vlast samo ako je za ponovno usvajanje vetiranog zakona neophodna kvalifikovana većina koja nadmašuje vladinu parlamentarnu većinu“ (Simović, 2008, p. 328). Međutim, složili bi se sa profesorom Markovićem (2011, p. 189) koji smatra da vrijednost predsjednikovog prava suspenzivnog veta zavisi od nekoliko različitih faktora: stvarne političke moći predsjednika, ugleda u biračkom tijelu, odnosa političkih snaga u parlamentu. Predsjednik Federacije nema pravo suspenzivnog veta. Ovakvo ustavno rješenje proističe iz činjenice posrednog izbora predsjednika Federacije, jer predsjednik biran u parlamentu nema legitimitet za osporavanje zakona, ali i iz specifičnosti ove institucije. Naime, predsjednik Federacije znatan dio svojih nadležnosti obavlja zajedno sa potpredsjednicima, pa bi utvrđivanje prava veta naišlo na dilemu da li ovo pravo može koristiti samostalno predsjednik ili mu je potrebna saglasnost i oba potpredsjednika? Osim toga, složen zakonodavan postupak u složenoj strukturi parlamenta bio bi još složeniji ako bi predsjednik (potpredsjednici) imao pravo veta. To su razlozi zbog kojih se ustavotvorac nije odlučio da šefu države utvrdi ovo pravo.

Dakle, od šest analiziranih ustava, predsjednik Hrvatske, Slovenije i Predsjedništvo BiH (kao ni predsjednik FBiH) nemaju pravo suspenzivnog veta, dok to ovlaštenje imaju šef države u Srbiji, Crnoj Gori, Makedoniji, te predsjednik Republike Srpske.

3.3. Raspuštanje parlamenta

Jedno od bitnih ovlašćenja šefa države prema parlamentu jeste njegovo pravo da iz određenih razloga raspusti zakonodavni organ i raspiše nove izbore. U predsjedničkim sistemima, usljed krute podjele vlasti, šef države nema to ovlašćenje, tako da je institut raspuštanja parlamenta karakteristika parlamentarnih i polupredsjedničkih sistema. Međutim, ovo pravo šefa države u parlamentarnim sistemima vlasti, (u monarhijama i u republikama), može se realizovati samo na prijedlog vlade, odnosno uz sapoptis predsjednika vlade, dok u polupredsjedničkim sistemima šef države ima ovlašćenje da (osim na prijedlog vlade) raspusti parlament i samostalno, to jest da samostalno o tome donese odluku. Od ove mogućnosti raspuštanja parlamenta koja, dakle, zavisi od procjene šefa države, treba razlikovati situaciju kada je šef države, prema ustavu, obavezan raspustiti parlament jer su nastupile ustavom utvrđene okolnosti (raspuštanje *ex constitutione*). Ova vrsta nadležnosti predsjednika najčešće je uslovljena nesposobnošću parlamenta da formira vladu ili gubitkom podrške vlade u parlamentu.

Od analiziranih ustava, ovlašćenje šefa države da raspusti parlament jedino nije utvrđeno Ustavom Makedonije. Prema Ustavu Makedonije (čl. 63), jedino Sobranje može donijeti odluku o svom raspuštanju (samoraspuštanje), što je rijetkost u parlamentarnim sistemima. Ovakvo ustavno rješenje dovodi u pitanje i karakter modela podjele vlasti.²⁰ Samoraspuštanje, odnosno prestanak mandata parlamenta vlastitom odlukom, nije komparativno šire uobičajeno, ali ga predviđa i Ustav Hrvatske, s tim da pravo na raspuštanje Sabora ima i predsjednik Hrvatske u sadejstvu sa Vladom. Ustav ne sadrži razloge za samoraspuštanje, tako da su poslanici slobodni da o tome odlučuju. Za razliku od ustava Hrvatske i Makedonije, ustavi Slovenije, Srbije i Crne Gore ne sadrže odredbe o samoraspuštanju parlamenta, već utvrđuju mogućnost raspuštanja parlamenta od strane izvršne vlasti, sa izvjesnim sličnostima, ali i razlikama u pogledu utvrđenih uslova i razloga za njeno korišćenje. Tako u Crnoj Gori Vlada ima ovlašćenje da raspusti parlament, a predsjednik republike formalno donosi akt (ukaz) o tom činu (čl. 92, st. 3, Ustav Crne Gore). U BiH, Parlamentarna skupština ima dva doma, Predstavnički dom i Dom naroda, pri čemu samo Dom naroda može donijeti odluku o svom raspuštanju (čl. IV, 3(g), Ustav BiH), ali ne i Predstavnički dom.²¹ Treba istaći da ni

²⁰ Naime, parlamentarni model vlasti odlikuje ravnoteža vlasti, to jest mogućnost zakonodavne vlasti da smijeni izvršnu, ali izvršne vlasti da raspusti parlament (zakonodavnu vlast). U Ustavu Makedonije, umjesto ravnoteže vlasti, ima elemenata skupštinskog sistema, koji se opravdano smatra modelom jedinstva vlasti.

²¹ Prema Poslovniku Doma naroda, prijedlog odluke za raspuštanje Doma mogu podnijeti najmanje tri delegata (čl. 179, st. 2, Poslovnik), a smatra se usvojenim ako ga odobri većina koja sadrži većinu delegata iz najmanje dva od tri naroda. Odluka se objavljuje i dostavlja Predsjedništvu BiH i Savjetu ministara BiH.

Ustav ni Poslovnik Doma naroda ne navode razloge zbog kojih bi moglo doći do samoraspuštanja, tako da bi eventualna odluka o samoraspuštanju Doma naroda bila zasnovana isključivo na političkoj procjeni delegata u datim okolnostima. U pogledu entiteta, Ustav Republike Srpske sadrži odredbe o samoraspuštanju, pa tako Narodna skupština, na prijedlog najmanje 30 poslanika, može dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika skratiti svoj mandat (čl. 72, Ustav, Republike Srpske), pri čemu Ustav ne navodi razloge za takvu odluku Narodne skupštine. Ustav Federacije BiH ne predviđa mogućnost samoraspuštanja Parlamenta, odnosno nekog od njegovih domova.

U Sloveniji i Crnoj Gori, predsjednik Republike, osim *ex consuetudine*, nema ovlaštenje da raspusti parlament na osnovu sopstvene političke (pr)ocjene parlamentarne krize. Predsjednik Slovenije nema diskreciono ovlaštenje da odlučuje o raspuštanju parlamenta (na primjer u slučaju parlamentarne krize nastale zbog sukoba Vlade i Državnog zbora), već je to obavezan učiniti po sili Ustava u dva slučaja: u slučaju neizbora vlade nakon održanih parlamentarnih izbora ili nakon izglasavanja nepovjerenja vladi kada se u roku od trideset dana ne izabere novi premijer, odnosno u ponovnom glasanju ne potvrdi povjerenje dotadašnjem premijeru (čl. 111 i 117, Ustav Slovenije). Ako je Državni zbor raspušten, predsjednik Republike Slovenije, pored odluke o raspuštanju, donosi odluku o raspisivanju izbora koji se moraju održati u roku od dva mjeseca od raspuštanja. Osim toga, treba imati u vidu da su u Sloveniji i BiH dvodomni parlamenti.²² Tako u Sloveniji može biti raspušten samo opštedržavnički dom (Državni zbor). Predsjedništvo Bosne i Hercegovine također ne može raspustiti oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Za razliku od Slovenije, Predsjedništvo BiH može samo da raspusti Dom naroda (čl. IV, 3(g), Ustav BiH), ali ne i Predstavnički dom koji je formalno opštedržavnički dom i u čijoj nadležnosti je izbor Savjeta ministara, kao izvršnog organa vlasti. Ovakvo rješenje je specifično i neobično imajući u vidu da u državama sa dvodomnim parlamentom šef države obično ima ovlaštenje da raspušta onaj dom koji bira vladu, u ovom slučaju Savjet ministara. Pored toga, Dom naroda ima pravo i na samoraspuštanje, dok ga Predstavnički dom nema. Razlozi ovakvih normativnih rješenja vjerovatno su želja ustavotvorca „da spriječi blokade u zakonodavnom postupku, budući da delegati u Domu naroda mogu koristiti mehanizam zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Raspuštanje Doma naroda je sredstvo pritiska na njega da ne poseže za ovim mehanizmom suviše često i time otežava, a možda i onemogućava, efikasno vršenje zakonodavne vlasti“ (Marković, 2011, p. 193).

²² U Hrvatskoj, do 2000. godine, Sabor je bio dvodoman i sastojao se od Zastupničkog doma i Županijskog doma. Predsjednik Hrvatske je imao ovlaštenje da u skladu sa Ustavom raspusti (samo) Zastupnički dom. Ustavnim promjenama iz 2000. godine ukinut je Županijski dom, te je Hrvatski sabor postao jednodoman.

U Hrvatskoj i Srbiji, predsjednik Republike može raspustiti parlament, ali uz učešće i drugih organa. Tako u Srbiji predsjednik može raspustiti parlament, ali na prijedlog Vlade (čl. 109, st. 1, Ustav Srbije), dok više ograničenja ima predsjednik Republike Hrvatske. Naime, predsjednik Hrvatske u dva slučaja može raspustiti parlament, ali na prijedlog Vlade, i uz sapotpis predsjednika Vlade i nakon konsultacija sa predstavnicima poslaničkih klubova (čl. 104, Ustav Hrvatske). To može učiniti u situaciji kada, i ako na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje, Hrvatski sabor izglasa Vladi nepovjerenje ili ako u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni budžet.²³

U odnosu na razloge raspuštanja parlamenta, kod svih analiziranih ustava prvi razlog za raspuštanje parlamenta jeste neobavljanje izbora vlade u određenom periodu vremena,²⁴ nakon redovnih izbora, koji se računa od dana konstituisanja parlamenta (čl. 109, st. 3, Ustav Srbije), od dana predlaganja mandataru (čl. 92, st. 1, Ustav Crne Gore) ili nakon određenog broja pokušaja izbora vlade (čl. 109a i 109b, Ustav Hrvatske; čl. 111, Ustav Slovenije). Ustav Srbije je odredio da se Vlada mora izabrati u roku od 90 dana od dana konstituisanja parlamenta, u suprotnom Narodna skupština se raspušta (čl. 109, st. 3, Ustav RS), dok Ustav Crne Gore utvrđuje da će Skupština biti raspuštena ako ne izabere Vladu u roku od 90 dana od kada je predsjednik Crne Gore prvi put predložio kandidata za predsjednika Vlade. Predsjednik države, dakle, donošenjem odluke o kandidatu za predsjednika Vlade donosi *de facto* odluku o formiranju jedne od poluga izvršne vlasti – Vlade (Šarčević, 2007, p. 66). U Sloveniji, ako ni nakon tri kruga glasanja ne dođe do izbora Vlade, predsjednik Republike mora raspustiti Državni zbor i raspisati nove izbore (čl. 111, st. 4 i 5, Ustav Slovenije). Ovakvo rješenje predstavlja i jedini izlaz iz situacije budući da pri postojećem rasporedu političkih snaga u parlamentu nije moguće konstituisanje stabilne parlamentarne većine. U Hrvatskoj je institut raspuštanja parlamenta u uzročno-posljedičnoj vezi sa izborom Vlade i njenim statusom u parlamentu. Ako nakon provedenih izbora i konstituisanja Sabora Vlada iz dva pokušaja ne bude izabrana u predviđenim rokovima, predsjednik Republike će imenovati privremenu nestranačku vladu (čl. 109 b Ustava) i istovremeno raspisati prijevremene izbore za hrvatski sabor. Neobavljanje izbora vlade, kao razlog raspuštanja parlamenta, može se odnositi i na činjenicu da vlada nije izabrana u određenom

²³ I prije ustavnih promjena iz 2000. godine, predsjednik Republike je mogao na prijedlog Vlade i uz sapotpis njenog predsjednika, a nakon konsultacija sa predsjednikom Sabora, raspustiti Zastupnički dom, i to ako ovaj izglasa nepovjerenje Vladi, ili ako u roku od mjesec dana od dana predlaganja nije usvojio budžet.

²⁴ Sankcionisanje parlamenta zbog neizbora vlade imamo i u drugim državama. Kada nije moguće formirati vladu, predsjednik republike mora da raspusti parlament u Poljskoj, Bugarskoj i Estoniji (čl. 99, Ustav Bugarske, čl. 98 Ustava Poljske, čl. 89 Ustava Estonije). U većini zemalja predsjednik republike može da odluči da li će raspustiti parlament u situaciji kada nije moguće formirati vladu. Ovo pravo imaju predsjednici Mađarske (čl. 3, Ustav Mađarske); Češke (čl. 35, Ustav Češke); Slovačke (čl. 102, Ustav Slovačke); Litvanije (čl. 58, Ustav Litvanije) i Rumunije (čl. 89).

roku nakon gubljenja podrške u parlamentu (Srbija, Slovenija, Hrvatska), bilo da je do glasanja došlo na zahtjev parlamenta (glasanje o nepovjerenju) ili na zahtjev vlade (glasanje o povjerenju), te na činjenicu ostavke (Srbija). Drugi razlog raspuštanja parlamenta odnosi se na samu činjenicu izglasavanja nepovjerenja vladi, i to na njen zahtjev, nakon čega može doći do raspuštanja parlamenta (Hrvatska). Treći razlog jeste neusvajanje budžeta države (Hrvatska). Četvrti razlog predviđa samo Ustav Crne Gore, a odnosi se na nefunkcionisanje parlamenta duže vrijeme, o čemu odlučuje vlada, a peti razlog, uslovno rečeno, imamo u Srbiji, a predstavlja političku (pr)ocjenu predsjednika Republike da na osnovu „obrazloženog prijedloga vlade“ donese odluku o raspuštanju Narodne skupštine.

Ustav Bosne i Hercegovine ne navodi slučajeve i okolnosti u kojima može doći do raspuštanja Doma naroda. Ovdje se postavlja pitanje koji su dometi ustavne odredbe o pravu Predsjedništva da raspusti Dom naroda. Ustav to pitanje ne razrađuje. Imajući u vidu opšti karakter ove ustavne odredbe, moglo bi se zaključiti da to pravo pripada Predsjedništvu u bilo kom trenutku, pa i ako nije saglasno sa nekim prijedlogom zakona koji jeste ili bi mogao biti izglasan u Domu naroda (Marković, 2007, p. 276). Poslovník o radu Predsjedništva u izvjesnoj mjeri konkretizuje opštu ustavnu normu, navodeći da Predsjedništvo može raspustiti Dom naroda Parlamentarne skupštine, uključujući slučajeve promjene parlamentarne većine u: Narodnoj skupštini Republike Srpske; u bošnjačkom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine; u hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (čl. 39, Poslovníka).²⁵ Međutim, promjenu parlamentarne većine ne treba shvatiti kao jedini slučaj u kojem dolazi do raspuštanja Doma naroda već kao jedan od slučajeva, jer se Poslovníkom, kao nižim pravnim aktom od Ustava, ne može ograničiti ustavno ovlašćenje Predsjedništva koje je opšteg karaktera. Imajući u vidu da Ustav predviđa „Dom naroda se može raspustiti odlukom Predsjedništva ili samog Doma...“ može se zaključiti da je Predsjedništvo ovlašćeno da raspusti Dom naroda ne samo u slučajevima promjene parlamentarne većine već i iz nekih drugih razloga.

U entitetu Federacije BiH, predsjednik Federacije, u saglasnosti sa potpredsjednicima, može odlučiti da raspusti jedan ili oba doma Parlamenta. Do raspuštanja jednog ili oba doma Parlamenta Federacije može doći zbog blokada u zakonodavnom postupku jer raspuštanje Parlamenta zavisi od ocjene i procjene predsjednika Federacije da domovi Parlamenta nisu u stanju da donesu potrebne zakone. Naime, kada predsjednik Federacije utvrdi da domovi nisu u mogućnosti donijeti potrebne zakone, on može, uz saglasnost potpredsjednika Federacije, raspustiti jedan ili oba doma (čl. IV, A16, Ustav Federacije BiH), s tim da nijedan dom ne može biti raspušten u periodu

²⁵ Dakle, raspuštanje Doma naroda pretpostavlja promjenu parlamentarne većine u entitetskim parlamentima koji delegiraju poslanike u Dom naroda pa se, shodno tome, kod promjene parlamentarnih većina u entitetima može promijeniti i stranačka struktura delegata u Domu naroda.

od godinu dana od njegovog prvog sazivanja.²⁶ Ovim je vrh izvršne vlasti ovlašten da pokrene postupak deblokade u procesu parlamentarnog odlučivanja prenoseći odlučivanje o spornom pitanju na biračko tijelo. Sprečavanje blokade u radu Parlamenta je vjerovatno i bio cilj ustavotvorca, imajući u vidu složenost zakonodavnog postupka i dvodomnu strukturu Parlamenta. Dakle, predsjednik Federacije BiH raspuštanje parlamenta ne vrši zbog neslaganja sa politikom parlamenta ili vlade, već u cilju rješavanja parlamentarne krize. Predsjednik Federacije BiH je dužan da donese odluku o raspuštanju u situaciji neusvajanja budžeta (čl. IV. A. 16, Ustav Federacije BiH) do početka budžetske godine. U ovom slučaju mu nije potrebna saglasnost potpredsjednika.

Ustav Republike Srpske utvrđuje da predsjednik Republike može, pošto sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine, odlučiti da Narodna skupština bude raspuštena (čl. 72, Ustava Republike Srpske), te da raspuštanjem Narodne skupštine prestaje i mandat Vijeća naroda. Ustav Republike Srpske spada u red onih ustava koji ne sadrže odredbe kojima se preciziraju slučajevi i uslovi pod kojima bi moglo doći do raspuštanja skupštine. Iz ovakve ustavne formulacije proizilazi da mišljenje predsjednika Vlade i Narodne skupštine nije obavezujućeg karaktera za predsjednika Republike, te da mu nije potrebna njihova saglasnost za donošenje odluke o raspuštanju. Obaveza da se prethodno sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine ne može se smatrati ograničenjem njegovog ovlaštenja, jer ono ne obavezuje, kao što nije propisana ni forma njegovog pribavljanja (Golić, 2021, p. 240). Da je predsjednik Republike samostalan u donošenju odluke o raspuštanju parlamenta vidi se iz činjenice da Ustavom nije utvrđeno da Vlada podnosi prijedlog za raspuštanje, kao što je to u mnogim državama, već to može biti prvenstveno politička procjena predsjednika Republike u određenim političkim okolnostima. Ustav Republike Srpske spada u red onih ustava koji ne sadrže odredbe kojima se preciziraju slučajevi i uslovi pod kojima bi moglo doći do raspuštanja skupštine (Pilipović, 2023, p. 252). On to može učiniti kada dođe do sukoba između Narodne skupštine i Vlade o politici koju treba voditi, ali i onda kada nije zadovoljan politikom koju vodi Narodna skupština, odnosno Vlada koja uživa političku podršku Narodne skupštine (Marković, 2011, p. 194).²⁷ Prema tome, može se reći da su analizirani ustavi usvojili institut raspuštanja parlamenta na način i u obliku koji su prisutni u savremenim oblicima parlamentarizma u evropskim državama.

²⁶ Iako predsjednik Federacije ni u ovom slučaju ne može donijeti odluku o raspuštanju na osnovu svoje diskrecione ocjene, on ima određenu slobodu djelovanja jer mu nisu postavljeni neki kriterijumi kojih se mora pridržavati pri odlučivanju o tome da li su domovi Parlamenta u stanju da donesu potrebne zakone.

²⁷ Imajući u vidu ustavno regulisanje instituta raspuštanja Narodne skupštine od strane predsjednika, može se reći da se u znatnoj mjeri vrši poremećaj srazmjere u odnosima ova dva državna organa u korist predsjednika Republike. U praksi primjene Ustava Republike Srpske iz 1992. godine zapažamo jedan slučaj raspuštanja Narodne skupštine, u julu 1997. godine.

4. Zaključak

U radu smo analizirali predsjednika republike u šest novonastalih država na području Jugoslavije u pogledu načina izbora, trajanja mandata, u vezi s tim utvrđivanja odgovornosti, te ovlašćenja prema parlamentu.

Svi ustavi država nastalih raspadom SFRJ predviđaju neposredan izbor predsjednika republike, što mu daje legitimitet i čini stabilnijim dijelom egzekutive. Očigledno je da se nastojalo da se nestabilnost novog ustavno-političkog sistema u novonastalim državama otkloni pojačanom i nezavisnom ulogom inokosnog dijela egzekutive s obzirom na to da su na početku partijskog pluralizma i parlamentarne demokratije parlamenti i vlade nestabilniji. Teorija organizacije vlasti povezuje pitanje načina izbora predsjednika republike sa njegovim položajem u organizaciji vlasti tako što propisuje neposredne izbore za „jače“ ili „jake“ predsjednike, a posredne izbore od strane parlamenta za „slabije“ ili „slabe“ predsjednike u parlamentarnim sistemima. Ovakav stav teorije proizilazi iz povezanosti stepena legitimiteta i vrste ovlašćenja, to jest iz pravila da jača ovlašćenja zahtijevaju neposredan legitimitet. Međutim, ovaj teorijski stav u velikom broju slučajeva u komparativnoj praksi nije poštovan, „uporedna rešenja znatno relativizuju ove tvrdnje“ (Petrov, 2018, p. 23) tako da se sreću slučajevi i da su „slabiji“ predsjednici birani neposredno, što je i slučaj u Sloveniji, kao i da se „jači“ predsjednici biraju posredno, kao na primjer predsjednik Federacije BiH. Mandat šefa države je utvrđen na pet godina u svim državama, osim u BiH i njenim entitetima, u kojima mandat šefa države traje četiri godine. U državama nastalim disolucijom Jugoslavije, o odgovornosti predsjednika republike odlučuje ustavni sud, osim u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj čiji ustavi ne utvrđuju odgovornost šefa države pred ustavnim sudom.

U grupi ovlašćenja predsjednika republike prema parlamentu su predlaganje izmjena ustava i donošenje zakona, promulgacija zakona uz (ne)mogućnost suspenzivnog veta, raspuštanje parlamenta i raspisivanje izbora. Analizirani ustavi različito su postavili svoje predsjednike prema parlamentu, pri čemu, prema broju i vrsti tih ovlašćenja, zaključujemo da je „najslabiji“ predsjednik Slovenije. Restriktivna nadležnost predsjednika Republike Slovenije ogleda se u činjenici da nema pravo predlaganja zakona, niti predlaganja promjene ustava, pa čak ni prava suspenzivnog veta na usvojene zakone u parlamentu, koje, komparativno gledano, obično imaju šefovi država. Ako bismo razmotrili ulogu predsjednika Slovenije u vezi sa radom Državnoga zbora, najprije bismo vidjeli da je predsjednička zakonodavna funkcija svedena na proglašenje (promulgaciju) zakona koje usvoji Državni zbor. Isto tako i u Hrvatskoj vidimo restriktivnu nadležnost predsjednika koja se ogleda i u činjenici da predsjednik nema pravo predlaganja zakona, pa čak ni pravo suspenzivnog veta na usvojene zakone u parlamentu. U ostalim državama mogu se

zapaziti dva važna ovlaštenja predsjednika republike u odnosu na parlament, a koja su u oblasti kreiranja unutrašnje politike – predlaganje izmjene ustava (Crna Gora, Makedonija, Srbija, BiH, Hrvatska) i mogućnost predlaganja donošenja zakona (samo u BiH). Promulgaciju zakona od strane šefa države predviđaju svi analizirani ustavi osim Ustava BiH, u kojoj Predsjedništvo BiH ne proglašava zakone usvojene u Parlamentarnoj skupštini, pa samim time nema ni prava veta, a isto tako je i u Federaciji BiH. Predsjednik Republike Srpske proglašava zakone, pri čemu ima i pravo suspenzivnog veta. Pravo stavljanja veta na usvojene zakone u parlamentu predviđaju Ustavi Srbije, Crne Gore i Makedonije. Ustavi Hrvatske i Slovenije ne utvrđuju ovo ovlaštenje šefa države, već utvrđuju obavezu predsjedniku republike da izvrši promulgaciju zakona.

Zaključak o položaju i ovlaštenjima predsjednika republike u ustavima država – bivših jugoslovenskih republika – može sadržavati ocjene o položaju i ovlaštenjima tog državnog organa koje polaze od teorijske tipologije i praktičnih modela pojedinih teorijskih tipova koje sadrže ustavi SAD (predsjednički tip), Francuske (polupredsjednički tip) i parlamentarni tip sa više varijanti, kakav je u zemljama Zapadne Evrope (Njemačka, Italija). Upoređujući sa tim modelima izbor, mandat i ovlaštenja predsjednika u odnosu na parlament zaključujemo: prvo, nijedan od analiziranih ustava nije utvrdio predsjednički tip organizacije šefa države, što je očigledno već i iz formalno ustavnih razloga (svi imaju bicefalnu egzekutivu). Drugo, neposredan izbor šefa države je jedno od obilježja polupredsjedničkog sistema, ali to je nedovoljno za njegovo postojanje kao modela vlasti u analiziranim državama, ali isto tako ni instituti parlamentarnog sistema nisu u cjelosti primijenjeni. Prisutno je kombinovanje elemenata polupredsjedničkog i parlamentarnog sistema vlasti, pri čemu je polupredsjedničkom sistemu vlasti, prema položaju i nadležnostima šefa države, najbliži sistem vlasti Bosne i Hercegovine i njenih entiteta. Ostali ustavi sadrže takva rješenja položaja i ovlaštenja šefa države da se može zaključiti da pripadaju parlamentarnom tipu predsjednika republike, ali sa različitim varijantama.

Literatura

- Abolina, I. 2018. Presidential Suspensive Veto Decision-Making Practice in Latvia: Valdis Zatlers and Andres Berzinš. In: *Nordsci Conference on Social Sciences* (Book 2, Vol. I). Sofia, pp. 471-479. <https://doi.org/10.32008/NORDSCI2018/B2/V1/51>
- Đorđević, Đ. M. 2021. The presidents of the Baltic States: Comparative overview. *Strani pravni život*, LXV (4), pp. 621-630.
- Garlicki, L.L. 1997. The Presidency in the New Polish Constitution. *East European Constitutional Review*, 6(2-3), pp. 81-89.

- Golić, P. D. 2020. Kolektivni šef države i sistem vlasti – bosanskohercegovačka rešenja u svetlu uporednog prava. *Strani pravni život*, LXIV (2), pp. 27-42. <https://doi.org/10.5937/spz64-26529>
- Golić, P. D. 2021. Ustavnopravni položaj predsednika Republike Srpske u svetlu uporednog prava. *Strani pravni život*, LXV (2), pp. 231-247. <https://doi.org/10.5937/spz65-31015>
- Ismayr, W. 2010. Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich. In: Ismayr, W. (ed.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3rd ed. Wiesbaden: Vs Verlag, pp. 9-78.
- Jovanović, M. 2009. *Političke institucije u političkom sistemu Srbije*. Beograd: Institut za političke studije.
- Kaučić, I. 2006. Predsednik republike med ustavo in politično prakso. *Podjetje in delo*, 32(6/7), pp. 1615–1628.
- Kaučić, I. 1995. Funkcija predsednika republike in državni zbor. U: *1. Strukovno srečanje pravnika s područja javnega prava, Brdo pri Kranju, 28. in 29. november, 1995*. Ljubljana : Inštitut za javno upravo, pp. 257-272.
- Klimovski, S. et al. 2012. *Ustavno pravo*. Skopje: Prosvetno delo.
- Krouwel, A. 2003. Measuring Presidentialism and Parliamentarism: An Application to Central and East European Countries. *Acta Politica*, 38(4), pp. 333-364. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500041>
- Kutlešić, V. 1991. Suspenzivni veto u Ustavu Srbije u svetlu komparativnog prava. *Strani pravni život*, 2-3, pp. 19-27.
- Marković, G. 2011. Pravna priroda sistema državne vlasti u Bosni i Hercegovini. *Pravna riječ*, 27, pp. 183-198.
- Marković, G. 2007. Institucija šefa države u Bosni i Hercegovini i komparativno. *Pravna riječ*, 10, pp. 261-280.
- Marković, R. 2007. Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 55(2), pp. 19-46.
- Orlović, S. 2008. Ustavni sud u pravu i politici. *Srpska politička misao*, 22(4), pp. 239-252. <https://doi.org/10.22182/spm.2242008.11>
- Pavlicek, V. & Kindlova, M. 2006. The Czech Republic. In: Kortmann, C., Fleuren, J. & Voermans, W. (eds.). *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement*. Leiden: Kluwer Law International, pp. 1-74.
- Pejković, M. 2010. Položaj šefa države u političkom sistemu Srbije. *Srpska politička misao*, 28(2), pp. 101-119. <https://doi.org/10.22182/spm.2822010.5>
- Pejić, I. 2018. Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže. U: Simović, D. & Šarčević, E. (ur.), *Parlamentarizam u Srbiji*. Sarajevo: Centar za javno pravo, pp. 33-53.
- Petrov, V. 2018. O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji. U: Simović, D. & Šarčević, E. (ur.). *Parlamentarizam u Srbiji*. Sarajevo: Centar za javno pravo, pp. 13-33.
- Pilipović, M. 2023. (Ne)mogućnosti raspuštanja predstavničkih organa u Bosni i Hercegovini. U: Mirjanić, Ž. (ur.), *Zbornik radova sa Međunarodnog naučnog skupa „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku”* Tom I, (III) 3. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, pp. 243-263.

- Radojević, M. 2007. Institucija predsednika Republike u novom ustavu Srbije. *Politička revija*, 2-4, pp. 629-646.
- Ribarić, M. 1996. Predsednik republike v procesu političnega odločanja. U: *II Strukovno srečanje pravnika s področja javnega prava, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996*. Ljubljana : Inštitut za javno upravo, pp. 79-106. Dostupno na: www.2gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/0/64db9f95aa917a17c125678d0065f5cb.
- Ribičič, C. 2004. Predsednik Republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu. U: *X Dnevi javnega prava (Zbornik referatov)*. Portorož: Inštituta za javno upravo, pp. 83-93.
- Simović, D. 2011. (Ne)dovoljno racionalizovani parlamentarizam mitrovdanskog ustavotvorca. U: Petrović, M. (ur.). *Zbornik radova: Ustav Srbije – pet godina posle (2006-2011)*. Niš: Pravni fakultet u Nišu i Pravni fakultet u Kragujevcu, pp. 185-199.
- Simović, D. 2008. *Polupredsednički sistem*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Simović, D. & Petrov, V. 2018. *Ustavno pravo*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
- Smerdel, B. 2007. Ekspertski tekst Ustava Crne Gore. U: Šarčević, E. (ur.). *Ustavno zaokruživanje države: U susret novom Ustavu Crne Gore*. Beograd: Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured za Jugoistočnu Evropu, pp. 111-122.
- Šarčević, E. 2007. Podjela vlasti u ekspertskom tekstu Ustava Crne Gore. U: Šarčević, E. (ur.). *Ustavno zaokruživanje države: U susret novom Ustavu Crne Gore*. Beograd: Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured za Jugoistočnu Evropu, pp. 21-82.
- Šturanović, P. 2017. *Zakonodavna nadležnost skupštine u savremenom parlamentarnom sistemu*. Podgorica: Službeni list Crne Gore.
- Šuković, M. 2010. *Konceptija i sadržina Ustava Crne Gore od 2007. godine – prilog raspravi o ulozi, funkcijama i odgovornosti države u savremenosti*. Podgorica: Crnogorska akademija nauka i umjetnosti.
- Šuković, M. 2009. *Ustavno pravo*. Podgorica: CID.
- Tsebelis, G. & Rizova, T. P. 2007. Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries. *Comparative Political Studies*, 40(10), pp. 1155-1182. <https://doi.org/10.1177/0010414006288979>.

Pravni izvori

- Ustav Republike Slovenije. *Službeni glasnik Republike Slovenije*, br. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a i 92/21 – UZ62a, Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije. Dostupno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=USTA1>, 12. 5. 2024.
- Ustav Republike Hrvatske *Narodne novine*, broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14 (prečišćen tekst). Ustavni sud Republike Hrvatske. Dostupno na: <https://>

www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Redakcijski_prociscen_tekst_Ustava_Republike_Hrvatske_Ustavni_sud_Republike_Hrvatske_15._sije-cnja_2014_.pdf, 12. 5. 2024.

Ustav Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI) (prečišćen tekst). Ministarstvo javne uprave. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/8001ff01-60bd-451a-be3f-83e7b71e112a>, 12. 5. 2024.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006, 16/2022. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi_download/ustav_republike_srbije.pdf, 12. 5. 2024.

Ustav Severne Makedonije, *Službeni list SM*, br. 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 49/11, 6/19, 36/19 – Prečišćen tekst.

Ustav Bosne i Hercegovine. Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i *Službeni glasnik BiH*, br. 25/2009 - Amandman I, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <https://parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji-propisi/Ustav%20BiH%20-%20B.pdf>, 12. 5. 2024. Ustav Republike Srpske. Narodna skupština Republike Srpske. Dostupno na: https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf, 12. 5. 2024.

Ustav Federacije BiH, *Službene novine FBiH*, br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI (neformalni prečišćeni tekst). Ustavni sud Federacije BiH. Dostupno na: https://www.ustavnisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst%20najnoviji%20do%20CXXX%20bos.pdf, 12. 5. 2024. Ustav Estonije - Constitution of Estonia 1992 (rev. 2015). Dostupno na https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015, 12. 5. 2024.

Ustav Litvanije – Constitution of Lithuania 1992 (rev. 2019). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/Lithuania_2019, 12. 5. 2024.

Ustav Letonije – Constitution of Latvia 1922 (reinst.1991, rev. 2016). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2016, 12. 5. 2024.

Ustav Mađarske – Constitution of Hungary 2011(rev. 2016). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016, 12. 5. 2024.

Ustav Poljske – Constitution of Poland 1997 (rev. 2009). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009, 12. 5. 2024.

Ustav Češke – Constitution of Czech Republic 1993 (rev. 2013). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013, 12. 5. 2024..

Ustav Slovačke – Constitution of Slovakia 1992 (rev. 2017). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2017.

Ustav Rumunije – Constitution of Romania 1991 (rev. 2003). Dostupno na: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.

Zakon o predsedniku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 11/2007.

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 79/2014, 81/2015, 97/2015, 78/2019, 26/2020, 53/2022, 59/2023.

Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 58/2014, 88/2015, 96/2015 i 53/2016.

Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 10/2013, 32/2013 i 22/2014)

Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH. Dostupno: na https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/poslovnika_o%20_radu/POSLOVNIK%20O%20RADU_bos.pdf, 12. 5. 2024.

