

огледаће се у томе што ће Израел, налазећи се у бољој девизној ситуацији него данас, повећати свој увоз из Заједнице.

Овакве изјаве дали су званични представници ЕЕЗ и у време потписивања Трговинског споразума са Ираном. Међутим све те изјаве могу се примити с великом резервом с обзиром да досадашњи процес интеграције шест западноевропских земаља заиста није допринио ни ублажавању ограничења ни унапређењу трговине са трећима. Уместо тога он је продубио дискриминацију према нечланицама.

У овом тренутку закључење трговинског споразума између Заједнице и Израела, као треће земље, може се оценити само као занимљива појава и као тихо настављање једне сасвим нове, недавно започете трговинске политике ЕЕЗ. Резултате те политике било би прерано данас оцењивати. Тек ће примена закључених споразума дати материјал за ту оцену. Но, оно што је већ сада извесно јесте да би могућност закључивања оваквих споразума требало више користити и то на широј основи и у одсуству сваке дискриминације. С друге стране, сами споразуми требало би да захвате ширу материју из области трговине, већи број артикала, и да, поред непосредних, стипулишу и посредне повластице (највеће повлашћење). Клаузула највећег повлашћења пружила би могућност непридруженој трећој земљи да се повремено и делимично користи царинским и трговинским режимом Заједнице. Ово је утолико важније што ниједна чланица ЕЕЗ не може двоструким уговором омогућити трећој држави, своје саговорачу, да ужива преимућство тог режима.

Тек на овај начин трговински споразуми ЕЕЗ са трећим земљама добили би свој пуни смисао. У тој новој улози они би могли да допринесу правном организовању савремених међународних економских односа.

*Др. Миодраг Суквијасовић*

## УСТАНОВА ПОТПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

### — Упоредноправна разматрања —

I. — 1. Установа потпредседника републике први пут је уведена у Сједињеним Америчким Државама Уставом од 1787. Од тада до данас, тј, у периоду од сто педесет година, установа потпредседника се постепено развијала или, тачније речено, бивала све чешће примењивана. Ипак, осим у председничком систему, она је била ретко прихватана и тек у последњих неколико деценија, нарочито у периоду после Другог светског рата, уводи се у већи број устава. То је разумљиво кад се има у виду чињеница да се тај исти период може оценити као период постепеног али сигурног изумирања држава монархијског типа односно држава које нису с обзиром на наследни карактер шефа државе познавале проблем његовог замењивања на онај начин како се то питање поставља у државама са изборним шефом државе. То је, у основи, питање обезбеђења континуитета вршења функције шефа државе, ма да се уз то појављују и други разлози више или мање политичког карактера (1). Још ближе, то је питање замењивања

(1) Проф. др. Јован Ђорђевић наводи да политички интерес и значај установе потпредседника произилази из проблема „наслеђа“ односно континуитета једног политичког система. Наводи и мишљење да неки у томе налазе „једно отворено пи-

шефа државе или, у новије време и из сасвим специфичних разлога у извесној већој или мањој мери подела функција између председника и потпредседника.

2. Да у основи разлога због којих се уводи установа потпредседника лежи вршење функција председника као доказ служи чињеница да је и у државама у којима потпредседник не постоји (најчешће у државама са парламентарним режимом) по правилу свуда регулисано питање вршења одређених функција које су нормално функције шефа државе а у одређеним ситуацијама прелазе на друго лице односно на друго тело. Најчешће, али не увек, то је по рангу и највиши орган после шефа државе.

По критеријуму замењивања председника републике односно шефа државе све се земље могу сврстати у три основне групе.

а) У прву улазе оне у којима установа потпредседника не постоји али је уставом одређено ко односно који орган у одређеним случајевима замењује шефа државе. Тако, на пример, у *француској, Италији и Турској* као привремени вршилац функција председника републике се појављује председник сената. У *финској* вршење функција председника се поверава председнику министарског савета, у *Аустрији* „када председник није у могућности да обавља своје функције, функције председника прелазе на Савезног канцелара“. У *Чехословачкој*, у таквој ситуацији вршење функција председника републике „припада влади“. Устав *Венецуеле* прави разлику између тренутне и трајне спречености председника. У првом случају, председник сам одређује министра који ће за време његове тренутне спречености — одсутности вршити и његове функције. У случају трајне спречености, функције председника прелазе на председника конгреса или ако таквог нема, сукцесивно на потпредседника конгреса и на председника врховног суда. Најзад, у *Бурми*, у случају спречености председника вршење његових функција преузима колективни орган — комисија у чији састав улазе: председник врховног суда Уније и спикери домова парламента. Иста решење усвојено је и у *Исланду*.

б) У другу групу држава улазе оне чији устави предвиђају могућност увођења установе потпредседника републике с тим што право одлучивања о томе припада шефу државе. Ово је данас врло редак случај. Налазимо га, на пример, у *Уједињеној Арапској Републици* где председник републике „може наименовати једног или више потпредседника републике“<sup>(2)</sup>. Шефу државе припада и право да га односно да их може разрешити дужности. Дискреционо право шефа државе да именује потпредседника обухвата и право одређивања његовог делокруга. У *Гани*, у време спречености шефа државе да обавља своје функције, оне прелазе на председничку комисију. По овоме, Гана улази у претходну групу држава. Међутим, упоредо са оваквим решењем у Уставу Гане постоји и одредба на основу које може „Председник републике да у свако доба, док није проглашен неспособним

тање уставности, јер без предвиђеног континуитета у институцијама нема уставности“. Исти аутор наводи још шире заступано гледиште да је у питању „не само стабилност система већ и континуитет политике и место земље у међународној заједници“. Сам аутор сматра да „институције, па и институција подпредседника није а приоритетна гаранција ако у политичком погледу постоји унутрашња латентна криза“ (Нови уставни систем, Београд, 1964, с. 407).

(2) Устав УАР од 25. марта 1964, чл. 107, ст. 1.

за рад, повери вршење својих извршних овлашћења било ком другом лицу“ (3). Иако овде није изричито поменута установа потпредседника републике, може се закључити да би у случају да дође до „поверавања“ функција председника другом лицу, ово имало статус сличан статусу потпредседника у другим државама.

в) Трећа група држава чија су уставна решења управо предмет ових упоредноправних разматрања, обухвата оне државе у којима постоји поред председника републике односно државе и потпредседник. Њима је заједничко то да се сва питања у вези са носиоцем функције потпредседника републике односно са његовим положајем регулишу највишим нормативним актом земље — уставом. Најчешће су у њему повезане одредбе о председнику и потпредседнику али за разлику од оних које се тичу председника одредбе о потпредседнику су веома уопштене и неодређене. Управо, сва она претходна питања која се појављују у вези са избором потпредседника (4), па и сам начин избора, решавају се скоро на исти начин као и у случају председника републике. Неких особености нема. Иако је тако, карактеристично је за већину устава ове групе држава да управо највише пажње посвећују начину избора односно именовања потпредседника и тачном утврђивању ситуација када на потпредседника прелазе функције шефа државе а много мање питању делокруга потпредседника републике. Његове функције, ако то уопште чине, уставу регулишу сасвим уопштено и непотпуно. По својој садржини функције зависе у највећој мери од разлога због којих је дошло до увођења ове установе. Стога је разумљиво да се тек приликом испитивања положаја потпредседника и разлога његовог постојања могу уочити веће разлике између решења појединих држава.

3. На основу анализе позитивног упоредног уставног права данас се може рећи да постоје углавном три основна разлога због којих долази до увођења установе потпредседника. Први и најшире прихваћен јесте да се потпредседник појављује као орган који у одсуству или спречености замењује шефа државе (5). Други разлог лежи у потреби растерећивања председника републике од послова и налажења у потпредседнику једне врсте помоћног органа. Овде се управо комбинују оба наведена разлога а у пракси они понекад иду и заједно. У оба наведена случаја потпредседник може бити више положај него функција. Међутим, трећи разлог увођења потпредседника, маколико био специфичан и данас сасвим изузетно примењиван, даје овој установи и својства функције. То је случај оних држава чији етнички састав (изразит пример је Кипар) а донекле и политички и културни развој захтевају на неки начин „равноправну“ поделу функција шефа државе. Будући да је овакво решење нађено не због обезбеђења континуитета вршења функција председника односно не за будућност већ

(3) Устав Републике Гане од 1 јула 1960, чл. 18, т. 2, ст. 2.

(4) То су, на пример, услови који се траже од једног лица да би могло бити кандидовано и изабрано за председника републике; они се најчешће свде на одређене захтеве у погледу година старости, грађанских и политичких права, држављанства, итд.

(5) Проф. Ђорђевић назива положај оваквог потпредседника „резервним“ положајем јер потпредседник ступа на функцију председника ако је његов мандат престао пре истека уставног рока и у току преосталог мандата (н. д., с. 407).

као излаз из постојеће ситуације, може се сматрати више као израз специфичног државног уређења него као „класичан“ облик савремене установе потпредседника републике.

4. У зависности од наведених разлога стоји и питање који су то случајеви када потпредседник преузима вршење функције шефа државе, да ли преузима вршење свих или са извесним ограничењима и, најзад, да ли потпредседник може постати и председник републике ако је функција председника престала пре истека његовог мандата. Ова питања су управо кључна питања за одређивање положаја потпредседника и у позитивном уставном праву су различито постављена. Међутим, оно што је битно у овој установи у свакој држави понаособ јесте питање да ли потпредседник републике преузима вршење функције председника због његове тренутне или трајне спречености. То је, ако се посматра са становишта установе председника републике, управо питање његовог замењивања.

Постоји мишљење да је о замењивању председника могуће говорити само у случају када председник постоји и када због његове спречености „председничке надлежности врши нека друга особа“. Сматра се да замењивања нема кад потпредседник долази на место председника „кад је код овог наступио случај трајне спречености“, и да, штавише, разлика између република без потпредседника и република са потпредседником лежи у томе што се у првима у случају трајне спречености председника приступа избору новог председника с тим што до тог избора председничке послове врши привремено одређена особа а да у другима председничко место заузима потпредседник „који је за такав случај изабран унапред, заједно са председником, и на исто време“ (6).

Иако се горњи закључак може применити на већину држава са потпредседником, новија уставна пракса познаје и изузетак од таквог правила или можда гачније једну нову варијанту таквог решења. Оно се састоји у томе да у неким државама у којима је уведена установа потпредседника, он није унапред одређен и да постане председник републике ако функције председника престају пре истека његовог мандата. Потпредседник врши функције председника до избора новог председника а постоји само отворена могућност да он буде изабран и за новог председника републике. Развијање установе потпредседника у овом правцу, тј. у правцу блиског сарадника председника републике, и као таквог, сигурно и најбољег вршиоца функција председника у интересу до избора новог председника са потенцијалном могућношћу да и он сам постане председник може се сматрати и савременом тенденцијом уставног права.

5. Осим наведених, више или мање заједничких карактеристика установе потпредседника остаје ипак чињеница да прописи сваке земље, чији устави познају ову установу, имају и својих специфичности. То је разумљиво из многих разлога. Државе које ће бити и посебно размотрене налазе

---

(6) Др. Јован Стефановић: Уставно право ФНР Југославије и компаративно, Загреб, 1956, књ. II, с. 314.

се у разним географским подручјима (7). Са становишта облика државне власти, међу њима налазимо државе представнице „чистог“ председничког система, државе које комбинују елементе председничког и парламентарног система и државе скупштинског система. Ову установу налазимо како у државама на различитом степену капиталистичког развоја тако и у државама на различитом степену развитка социјализма. Познају га и земље са дугим периодом државности а усвајају га и земље које тек стичу независност. Најзад, и уставно-политичка пракса из наизглед једнаке или сличне нормативне садржине даје већ прилично обиље разних решења. Управо све то чини да установа потпредседника у правној литератури мало обрађивана постаје све занимљивија установа за проучавање с гледишта опоредног права.

II. — 1. *Сједињене Америчке Државе*. — Ако пођемо од „најстаријег“ потпредседника државе, онда је то Потпредседник Сједињених Држава. Но поред овог више-мање формалног момента, установа Потпредседника САД је значајна и због тога јер се може рећи да је Потпредседник САД и „најпотпунији“ потпредседник. Он је и помоћник и заменик шефа државе.

Основна функција Потпредседника састоји се у томе да председава Сенату (8) а да у случају престанка функције Председника САД пре истека мандата односно уставног рока ступи на дужност Председника и врши је до истека преосталог мандата (9). Послератна пракса показује да су неки од потпредседника постали врста посредника између Председника и Конгреса. Од 1949 даље Потпредседник је члан (по положају) Националног савета за безбедност.

Подаци из прошлости показују да је једини разлог за ефективно вршење председничке дужности од стране Потпредседника била смрт Председника САД (10). До примене других, у уставу наведених разлога, као на пример, оставка или неспособност, није долазило. Међутим, оно што је занимљиво јесте чињеница да у правној литератури постоји схватање да творци Устава САД нису намеравали да Потпредседника „предодреде“ за свог Председника већ само да обезбеде лице које ће вршити функције Председника за случај прекида његовог мандата (11). У пракси је ово питање први пут постављено 1841, после смрти Председника Харисона (Harrison). Тадањи Потпредседник Џон Тајлер (John Tyler) је међутим одмах дао инаугуралну беседу у којој је изјавио да је позван да буде Председник Конфедерације. Конгрес је и сам потврдио ту праксу упућујући своју резолуцију Председнику САД. Доцније, иако је овај преседан увек коришћен, било је случајева да се говори о Потпредседнику као о „*acting President of the United States*“. Последњи и недавни случај из историје САД показује да се при преузимању дужности од стране Потпредседника Џонсона (Johnson), после смрти Председника Кенедија (Kennedy) уопште није постављало

(7) Посебно ће бити размотрена установа потпредседника у овим државама: Сједињене Америчке Државе, Индија, ДР Вијетнам, Дахомеј, Кипар и Југославија.

(8) Потпредседник САД као председавајући није члан Сената нити има право гласа. Једини изузетак је случај подељености гласова и тада одлучујући глас је глас потпредседника.

(9) Устав САД из 1787, чл. II, од. 1.

(10) Од 1836 до данас осам председника САД је умрло за време трајања председничког мандата и осам потпредседника је преузело вршење његових функција.

(11) Dr. Bernard Schwartz: *The Powers of Government*, vol. II, *The Powers of the President*; New York, 1963, pp. 16—17. Аутор овог дела наводи да расправе вођене 1787 показују да се очекивало да ће потпредседник вршити дужност председника али и да ће остати на положају потпредседника до избора новог председника. Највише што би могао да буде у то време односно после смрти шефа државе јесте „*acting President*“.

питање да ли он дела као Председник или и постаје Председник САД. Он је, полагајући свечану заклетву одмах не само преузео дужности већ и постао Председник САД до истека мандата погинулог Председника.

За случај смењивања, смрти, оставке или неспособности и Председника и Потпредседника, Конгресу је дато овлашћење да законом одреди лице које ће, док не буде изабран нови Председник, вршити председничке дужности (12). Међутим, занимљиво је да су се решења у погледу „наслеђивања“ Потпредседника САД у последњих сто година више пута мењала. Конгрес је 1792 користио своје право и донео закон према коме за случај потребе преузимања председничке дужности, она прелази на Председника Сената *pro tempore*, а после њега на Спикера Председничког дома. Међутим, 1881, када је требало да дође до примене овог прописа, десило се да због избора новог Сената ни Спикер ни Председник *pro tempore* још нису били на дужности. Стога је 1886 донет нов закон на основу кога су за „наследнике“ Потпредседника одређени шефови департмана уз поштовање редоследа према годинама старости. Међутим, 1945, Председник Труман је изразио мишљење да овакв пропис није најпогоднији јер овакво решење односно редослед практично значи на Председник САД одређује и свог наследника. На његово залагање дошло је до измене закона из 1886, и 1947 је донет нов закон којим је утврђен овај редослед „наследника“ Потпредседника САД: Спикер Представничког дома, после њега Председник *pro tempore* Сената и најзад шефови департмана по годинама старости. Најновији коментари америчке правне литературе показују да се у САД, после преузимања председничке дужности од стране Потпредседника Џонсона развила акција за промену позитивноправног решења у попуњавању потпредседничког положаја. Један од најјачих разлога против садашњег „редоследа“ су по правилу високе године старости потенцијалних потпредседника и, насупрот томе, потребе за активним Потпредседником. Један од предлога јесте да се путем амандмана измени Устав у том смислу што би се Председнику САД за случај упражњења потпредседничког положаја давало право да именује лице које би после сагласности Конгреса (апсолутна већина свих чланова Конгреса) постало Потпредседник САД (13). Треба напоменути и то да у пракси, до данас, није било случајева да је вршење председничке дужности ишло даље од потпредседника САД.

2. *Индија*. — Решење доста слично решењу САД налазимо у Индији, мада основ увођења уставове Потпредседника треба тражити и у посебној националној структури ове државе. У уставу Индије изричито је речено да ће ова земља имати Потпредседника.

Потпредседник Индије је *ex officio* председник Већа држава (14) с тим што му је забрањено да истовремено обавља неку другу плаћену службу. Затим, у случају упражњења места шефа државе (услед његове смрти, оставке или другог разлога) Потпредседник „дела као Председник“. Председничке дужности Потпредседника ће вршити и у случају његове привремене спречености све док шеф државе не преузме поново своју дужност.

У последња два случаја, када се Председник Индије појављује као вршилац председничке функције, у току тог периода он не може вршити функцију Председника Већа државе.

У току периода у којем обавља дужности Председника Индије Потпредседник има сва његова овлашћења. Он ужива имунитет Председника. Остале привилегије, укључујући и плату, одређује му Парламент посебним законом. Преношење свих овлашћења шефа државе на потпредседника чини и у овој земљи излишним ближе и посебно одређивање делокруга Потпредседника јер се тај делокруг, као што је раније речено, поклапа са оним што је прописано за Председника Индије.

(12) Устав САД из 1787, чл. II, од. 1, ст. 6 и амандман XX.

(13) National Forum on Presidential Inability held in Washington, D. C. on May 25; American Bar Association Journal, 1964; 7: 638—640.

(14) Prof. dr. Gorazd Kušej: Primerjalno ustavno pravo, Ljubljana, 1960, s. 310.

Положај потпредседника повлачи за собом немогућност да за време трајања мандата буде члан Парламента. Ако је за Потпредседника изабран неки од чланова Парламента, његова функција члана Парламента престаје даном преузимања потпредседничке дужности.

За избор Потпредседника важи правило да га бирају сви чланови оба дома Парламента на заједничкој седници у складу са системом сразмерног представништва. Гласање је тајно. Да би одређено лице могло да буде изабрано за Потпредседника оно мора бити држављанин Индије и старији од 35 година.

Мандат Потпредседника Индије траје пет година. Међутим, без обзира на тај рок, Потпредседник ће и по истеку свог мандата продужити да обавља своје функције све док их не преузме његов следбеник — новоизабрани Потпредседник. Правило је да се избор за попуњавање упражњеног места (због истека мандата) обавља пре истека уставног рока.

У току трајања мандата Потпредседник може лично писменим путем да се обрати Председнику Индије и да поднесе оставку. Он може бити смењен са дужности резолуцијом коју доносе Веће држава. У таквом случају избор за попуну упражњеног места има се одржати што пре. Ступање на дужност новог Потпредседника се узима као почетни датум за рачуњање трајања његовог мандата.

Уставом је прописано и то да је за сва питања у вези са избором Потпредседника (као и за Председника Индије) надлежан Врховни суд Индије. Његове одлуке су коначне.

3. *Демократска Република Вијетнам.* — По Уставу ДР Вијетнама који је на снази од 10 јануара 1960 „Потпредседник ДР Вијетнама помаже Председнику у вршењу његових функција и по овлашћењу Председника он може да га замењује у вршењу његових функција у сваком државном органу“ (15).

Из овакве одредбе излази да је Потпредседник Републике и помоћник и заменик Председника Републике. У чему ће се састојати помагање и у каквим пословима ће се Потпредседник појавити као заменик Председника зависи од самог Председника Републике. То је његово дискреционо право.

Међутим, као и у осталим земљама, и у ДР Вијетнаму предвиђене су ситуације чије наступање обавезно повлачи преношење функција Председника Републике на Потпредседника. Додуше, и тада се говори о „замењивању у одсуству“ (кад Председник Републике узме дужи одмор из здравствених разлога) и о „вршењу дужности Председника до избора новог Председника“ (16).

Начин бирања и мандат Потпредседника су исти као и Председника. Бира га Народна скупштина ДР Вијетнама с тим што се за Потпредседника могу кандидовати сви грађани ДР Вијетнама који су навршили 35 година старости. Мандат Потпредседника Републике траје четири године.

Вршење дужности Председника и Потпредседника временски се везује за преузимање тих функција од стране новоизабраног Председника и Потпредседника Републике.

4. *Дахомеј.* — За разлику од осталих држава чланица Заједнице (17), у Републици Дахомеј установа Потпредседника је уведена Уставом од 1960 (18), и то по узору на установу Потпредседника САД (19). Председник и Потпредседник се бирају на пет година општим и непосредним изборима. Ограничења у погледу поновног избора нема. Изборима се приступа најмање

(15) Устав ДР Вијетнама од 1 јануара 1960, чл. 68.

(16) Чл. 70, ст. 2 Устава ДР Вијетнама гласи: „У случају упражњења места Председника ДР Вијетнама, Потпредседник врши дужности Председника до избора новог Председника“.

(17) Републике Француске и народа прекоморских територија (Устав Француске, 1958, чл. 1) која у пракси нема готово никаквог значаја.

(18) Устав Републике Дахомеј од 25. новембра 1960, чл. 9, 10, 11 и 25.

(19) D. G. Lavroff et G. Peiser: Les Constitutions Africaines, T. I, Paris, 1961, p. 74.

двдесет а највише педесет дана пре истека мандата Председника односно Потпредседника на дужности. Ове дужности су несагласне са посланичком функцијом, сваком другом јавном службом и професионалном делатношћу.

Потпредседник Републике се појављује као помоћник Председника и може, ако Председник пренесе на њега вршење одређених функција, и да их врши привремено или стално.

Најзад, Потпредседник може у случају потребе и коначно заменити Председника. Устав не прецизира који су то случајеви „потребе“. Једино је сигурно да кад настим таква ситуација, Потпредседник у том својству има прерогативе, ранг и овлашћење шефа државе. Највероватније да се овде мисли на случај трајне спречености Председника да обавља дужности. Његов мандат у таквом случају истиче у исто време када би истекао и мандат замењеног Председника Републике.

5. *Кипар*. — Установа Потпредседника Републике у овој држави, за разлику од изложених примера, резултат је сасвим специфичне ситуације произашле из постојања две посебне заједнице — Грка и Турака. У основи етнички проблем са свим последицама националне подељености и нарочито изражен у сталним политичким а у току протекле године и војним сукобима условио је и ово уставно решење: Председник Кипра је по народности Грк а Потпредседник Турчин.

Стога је разумљиво да Устав Кипра на најпотпунији начин регулише сва питања у вези са уставом Потпредседника. Међутим, многа од усвојених решења управо због специфичности ситуације у овој земљи знатно се разликују од решења истоимене установе у другим земљама. Разлике су најбитније у односу положаја Председника и Потпредседника јер у Кипру Потпредседник по ширини својих овлашћења скоро да се изједначује са Председником.

Потпредседник је заменик шефа државе и после Председника друга личност у Републици. Као заменик шефа државе Потпредседник има право да присуствује свим званичним манифестацијама; да присуствује предаји акредитивних писама страних дипломатских представника и да предлаже Председнику додељивање почасних одликовања припадницима турске заједнице.

У погледу избора Потпредседника Републике важи правило да се он бира путем непосредних и општих избора, тајним гласањем и одвојено од избора Председника Републике. Изабралим се проглашава кандидат који је добио више од 50% пуноважно датих гласова.

Да би се неко лице могло кандидовати за Потпредседника Републике потребно је да оно у тренутку избора буде држављанин Републике, да има 35 година старости, да није кажњавано, да има активно и пасивно бирачко право и да није оболело од неке душевне болести.

Мандат Потпредседника Републике траје пет година као и мандат Председника Кипра.

Функције Потпредседника су несагласне са функцијама министара, посланика, члана дома Заједнице, члана општинског већа, припадника оружаних снага или снага безбедности Републике и са сваком другом јавном функцијом.

Извршна власт је поверена и Председнику и Потпредседнику Републике односно они је међусобно деле. Што се тиче овлашћења Потпредседника Републике, може се приметити да су она по својој природи двојака. Једну групу чине она која Председник и Потпредседник врше заједно (20).

(20) Према чл. 47 Устава то су, на пример: утврђивање нацрта и боје заставе Републике; установљивање и утврђивање почасних одликовања Републике; постављање чланова Министарског савета; проглашавање закона и одлука Представничког дома; проглашавање одлука Министарског савета; именовање одређених категорија државних службеника; увођење опште војне обавезе; смањивање или повећавање ефектива снага безбедности; вршења права помиловања у случају смртне казне; консултовање Врховног уставног суда и проглашавање његових одлука; упућивање порука Представничком дому.



У другу групу овлашћења улазе она која Потпредседник Републике врши сам (21). Затим, Потпредседник може (заједно са Председником или сам, зависи од случаја) да стави свој коначни вето на сваки закон (из одређене материје) или на одлуку Представничког дома или на поједини њихов део. Исто тако, он може (такође заједно са Председником или сам) да захтева од Представничког дома делимичну или потпуну ревизију закона и одлука које је донео.

У погледу могућности да место Потпредседника Републике остане упражњено, Устав предвиђа неколико ситуација: смрт, писмена оставка поднета Представничком дому, осуда за велеиздају и одређена кривична дела, стална физичка или душевна неспособност или трајна одсутност која спречава Потпредседника да стварно врши своје функције.

Ако наступи један (или више) од горњих случајева, функције Потпредседника вршиће Председник односно Потпредседник Представничког дома све док се место не попуни. Рок за допунске изборе је четрнаест дана од дана када је место остало упражњено.

Најзад, против Потпредседника Републике под одређеним условима може бити покренут и кривични поступак за време трајања његовог мандата.

6. *Југославија*. — Установа Потпредседника Републике први пут је уведена Уставом од 1963 (22). У погледу избора Потпредседника решења су слична али не и у потпуности као у случају Председника Републике. Наиме, они се бирају на период од четири године. Поступак избора је исти за оба кандидата с тим што се за избор Потпредседника не тражи тајно гласање. За Потпредседника постоји ограничење да не може бити поново биран на исти положај за наредни мандатни период.

Потпредседник Републике не мора бити изабран из редова савезних посланика. Али, ако јесте, овај избор не повлачи неспојивост функције посланика са функцијом Потпредседника.

Основна дужност Потпредседника јесте да у случају одсутности замењује Председника Републике „у вршењу његових функција“. Сматра се да Потпредседник „не постаје нови Председник Републике ако би пре истека мандата Председника престале његове функције“ (23). Међутим, из саме одредбе се може закључити да је замењивање Председника у одсутности потпуно и да нема изузимања неких функција Председника.

Потпредседник није само потенцијални носилац функције Председника Републике већ и његов стални сарадник јер он може и да заступа Председника у вршењу одређених послова. Устав не одређује који су то послови и докле иде заступање већ само то да Председник Републике „може поверити“ такво заступање Потпредседнику. У досадашњој пракси налазимо да је преношење одређене врсте послова извршено посебном одлуком, објављеном у *Службеном листу СФРЈ* (24). Овом одлуком Председник Републике овлашћује Потпредседника Републике да „сагласно саве-

(21) Према чл. 49 Устава Потпредседник Републике на пример: именује и опозива турске министре; захтева од Председника сазивање Министарског савета у одређеним случајевима; присуствује свим седницама Министарског савета са правом учешћа али без права гласа; ставља свој коначни вето на одлуке Министарског савета које се односе на иностране послове, одбрану и безбедност, као и вето на законе и одлуке Представничког дома које се тичу исте материје; консултује Врховни уставни суд и има право подизања тужби пред њима; објављује законе и одлуке које донесе Дом турске заједнице; обраћа се Врховном уставном суду поводом сваког сукоба или спора који се јави између Представничког дома и домова Заједница; врши право помиловања у случају смртне казне а под одређеним условима упућује поруке Представничком дому, итд.

(22) Уставни закон од 1953 је прописивао да у случају одсутности или дуже болести Председника Републике њега замењује један од Потпредседника Савезног извршног већа а зависно од одлуке Већа (чл. 78, ст. 2). У Уставу од 1963 сва питања у вези са установом Потпредседника Републике регулисана су чл. 223.

(23) Др Ј. Ђорђевић: н. д., с. 409.

зном закону даје појединачна помиловања за кривична дела предвиђена савезним законима“.

Из изложеног произилази да југословенски Устав везује замењивање Председника за случај његове одсутности. Сама одсутност није ближе квалифицирана. Да ли само одсутност из земље или можда и одсутност због болести. Шире тумачење појма одсутност дозвољава обухватање свих оних узрока који у пракси спречавају вршење функција Председника Републике. У погледу тренутка тј. преломне границе када треба да почне замењивање Председника, иако то питање Устав изричито не регулише, може се закључити да оно почиње аутоматски, тј. наступањем одсутности и да се аналогно томе прекида са престанком те чињенице (одсутности).

III. — Избор изложених примера установе Потпредседника Републике у појединим државама није био случајан. Учињен је тако да покрива удаљене делове света, људске заједнице на различитом степену друштвено-економског развитака и државе са различитим облицима власти. Што је још важније, изложени примери се могу сматрати на неки начин типични за разматрану установу и у највећој мери исцрпљују постојеће варијанте установе Потпредседника Републике у упоредном уставном праву. Тако, на пример, на установу Потпредседника САД могла би се надовезати иста установа у већини јужноамеричких држава или делимично и установа Потпредседника у *Индонезији*. Мада, са друге стране, могу се наћи сличности и између Потпредседника у *Индији* и *Индонезији*. Даље, могу се наћи велике сличности које иду до истоветних решења између установе Потпредседника у *ДР Вијетнаму* и *ДР Кини*. Јер, и у *Кини* Потпредседник помаже Председнику у раду односно може вршити један део функција Председника ако му их овај повери. А у случају спречености Председника или упражњености његовог места, решења су иста као и у *Вијетнаму*. На афричком континенту такође има све више држава које уводе установу Потпредседника. Та се појава може пратити нарочито у земљама које усвајају председнички режим или комбинацију председничког и парламентарног режима. Најзад, и са сасвим специфичним случајем *Кипра* може се упоређивати пример из *Федералне Републике Камерун* (25). Основ за увођење положаја Потпредседника је федеративно уређење ове државе. Међутим, велики број одредаба о Потпредседнику не разликује се од одредби у другим државама. И Председник и Потпредседник се бирају истовремено општим, непосредним и тајним гласањем. Услови за Потпредседника су исти као и за Председника, тј. да ужива грађанска и палитичка права и да је напунио 35 година живота. Функција Потпредседника несагласна је са сваком другом функцијом. За разлику од *Кипра* односно ближе осталим државама је и решење према коме се функције Потпредседника свде на оне које на њега може пренети Председник. И у случају упражњења места Председника из било којих разлога, Потпредседник врши председничку дужност до избора новог Председника. Основно и главно чиме се објашњава увођење установе Потпредседника и у чему се може наћи извесна сличност са истоименом установом у *Кипру* састоји се у правилу да Председник

(24) Одлука о овлашћењу Потпредседника Републике у пословима помиловања од 21 априла 1964 („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 18/64).

(25) У *Камеруну* је установа Потпредседника уведена Уставом од 1. септембра 1961 који је заменио Устав од 1960, тј. Устав донет одмах после стицања независности ове земље. Нови Устав је донет са тежњом „прилагођавања Устава Удруженог Камеруна“.

и Потпредседник Камеруна „не могу бити пореклом из исте федералне државе“. Другим речима, не могу обојица бити из источног или западног Камеруна. Иако се за период мандата првог Председника Камеруна одступа од овог правила, оно је значајно јер показује да се увођењем установе Потпредседника не морају решавати само питања растерећења Председника од обимних послова или питања обезбеђења континуираног вршења функције Председника већ и још много осетљивија питања проистекла из проблема националног састава становништва једне земље.

При оваквом стању ствари тешко да би се могло говорити о сасвим оригиналном решењу установе Потпредседника у одређеној земљи. Напротив, могло би се рећи да је са изузетком Кипра где је због посебних етничких разлога функција Потпредседника скоро изједначена са функцијом Председника, у свим осталим земљама Потпредседник Републике у првом реду лице које је у сваком тренутку спремно да преузме вршење председничке функције. Да ли ће Потпредседник Републике и пре него што наступи таква ситуација бити у извесној мери самосталан, помоћник или стални и близак сарадник шефа државе, зависи од многих конкретних чинилаца (који су у крајњој линији условљени економско-друштвеним степеном развитка сваке земље), посебно од унутрашње политичке ситуације, али и од личности које су на положају Председника и Потпредседника. Ова условљеност је и један од чинилаца на основу кога се могу објашњавати постојеће сличности или разлике између установе потпредседника разних земаља.

Дилема у погледу квалификације положаја Потпредседника у случају кад услед трајне спречености односно упражњености места Председника он преузима вршење председничких функција до избора новог Председника постаје за праксу све актуелније а за правну теорију све занимљивије питање. Да ли до истека започетог мандата Председника, Потпредседник само врши функцију председника остајући при томе на положају Потпредседника, или преузимајући права и дужности Председника и сам постаје Председник и у том својству остаје до избора новог Председника? Ни пракса ни теорија нису у овоме досада биле јединствене. Пример САД показује да су се на основу истог текста Устава стварале различите ситуације и давала различита тумачења. У последње време, захваљујући више пракси а мање писаном тексту, у поменутој земљи се усталило гледиште да Потпредседник преузимајући вршење функција Председника није само *acting President* већ да преузима и његов положај. У суштини овде се може поставити начелно питање: да ли је могуће већ приликом избора Председника и Потпредседника бирати у ствари и резервног Председника? Тешко је наћи јединствено решење за све случајеве али би се за такво решење требало одлучити ипак само онда кад је у питању релативно кратак мандат Председника и кад постоје стварне гаранције да ће на изборима за новог Председника народ моћи сам да одлучи да ли ће за Председника изабрати сасвим нову личност или ће поново изразити поверење Потпредседнику на тај начин што ће га изабрати за шефа државе.

Најзад, могло би се рећи да се установа Потпредседника развија у том смислу што она бива све ређе положај а све чешће функција. Иако заме-

њивање Председника остаје основни разлог њеног увођења, у пракси се може пратити и тенденција сарадње и поделе функција. За дуго времена то ће још бити у ствари делегирање функција Председника, понекад и сасвим ограничено, нарочито у ситуацији националне и политичке подељености али у сваком стабилнијем друштвено-политичком поретку нема препрека да дође и до растеређивања Председника од већег броја послова без опасности од ограничења функције Председника.

*Др. Вида Чок*

## ПОСТУПАК ЗА ПРУЖАЊЕ ЗАШТИТЕ ПРОГОЊЕНИМ СТРАНЦИМА

— Упоредноправни приказ —

I. — *Право на заштиту?* — Велики број држава изражава у својим уставима спремност да помогне прогоњеним људским бићима (1). Остављајући овога пута по страни да ли оне тако испуњавају своје — бар хуманитарне — међународне обавезе, занимљиво је позабавити се значајем које такве уставне одредбе имају за странца. То би се, изгледа, најбоље могло учинити упоређивањем поступака за „остварење“ обећане заштите у неким од тих држава. Истовремено се пружа прилика да се задовоље неки други интереси. Пракса пружања азила и пријема избеглица као и избегличко питање уопште од Другог светског рата наовамо не престаје да има крупан политички, социјални и правни значај. За нас су у овом тренутку туђа искуства нарочито занимљива јер у току усаглашавања у Уставом СФРЈ, југословенско законодавство о кретању, боравку и положају странаца треба да добије подробније прописе о азилу и избеглиштву.

Иако сви ови уставни садрже услове под којима се странцу даје уточиште, иако чак по многима од њих прогоњени странци „уживају право азила“, у великој већини држава које су такве уставе донеле, странци немају субјективно право на заштиту. Као и што се могло очекивати од неодређеног и уопштеног речника уставних одредаба према којима „право азила“ уживају странци прогоњени због борбе за „слободу“, „праведну ствар“, „одбрану мира“, „демократију“, итд., поменуте одредбе се махом

(1) То су уставни Албаније (1950, чл. 40), Бугарске (1947, чл. 84), Централноафричке Републике (1959, Увод), Чада (1959, Увод), ЧССР (1960, чл. 33), Дахомеја (1959, Увод), Француске (1958, Увод), Габона (1959, Увод), Горње Волте (1959, Увод), Гватемале (1956, чл. 48), Гвинеје (1958, чл. 46), Хаитија (1957, чл. 36), Италије (1947, чл. 10), НР Кине (1954, чл. 99), Костарике (1949, чл. 31), Кубе (1959, чл. 31), Мадагаскара (1959, Увод), Мађарске (1949, чл. 58), Малија (1959, Увод), Монголије (1940, чл. 101), СР Немачке (1949, чл. 16), Никарагве (1950, чл. 54), Обале Слоноваче (1959, Увод), Пољске (1952, чл. 75), Румуније (1952, чл. 89), СФРЈ (1963, чл. 65), СССР (1936, чл. 129), Салвадора (1950, чл. 153), Сенегала (1959, Увод), Сомалије (1960, чл. 19), Венецуеле (1947, чл. 33) и ДР Вијетнама (1960, чл. 37). Не значи, међутим, да само ове државе пружају уточиште странцима. То се најбоље види из законских одредаба о начину за његово пружање које имају државе у чијим се уставима заштита одбеглих странаца не помиње (Данска, Финска, Холандија, Норвешка, Швајцарска, Шведска и др.).