
 истраживања

УДК:
324.324
 Примљено:
19.02.2004.
 Оригинални
 научни рад

години III број 1 / 2004

доц. др Милан Јовановић
 Факултет политичких наука, Београд

ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ПРЕДЛОЗИМА ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ

АПСТРАКТ

У расправама о новом уставу Србије сви предложени пројекти инсистирају на начелу поделе власти. Подела на законодавну и извршну власт доследно је изведена по парламентарном моделу организације власти чак и у предлогу П. Николића чији концепти почива на парламентарној монархији. Разлике међу предложеним пројектима новог устава посматране кроз организацију власти произилазе првенствено из степена и облика децентрализације, а не из надлежности органа или, како би се из полемике могло погрешно закључити, из положаја и улоге председника Републике. Шеф државе у свим пројектима има функције стандардне за систем бифалне еџекutive у којем доминира влада, а шеф државе има непропорционалну улогу. Непосредан избор председника државе који се предлаже у пројекту Демократске странке Србије није довољан да обезбеди модераторну улогу за коју се предлачач залаже.

Кључне речи: организација власти, подела власти, парламентарни, шеф државе, влада, децентрализација.

Summary

All proposed projects within the discussion round on new Constitution of Serbia emphasize the principle of authority division. The division on legislative and executive authority has been thoroughly implemented, even into the proposal of P. Nikolic, whose concept of authority division is related to the model of parliament monarchy. Differences between proposed projects on the authority organization in the new Constitution are results of the level and model of decentralization, not of the authority of the government body. Nor they are, as the polemics may lead to wrong conclusion, results of the role and authority of the president of Republic. In all

политичка ревија

истраживања

the projects the function of the head of the state is standard for the system of double centered executive authority dominated by the government, while the role of the head of the state is of protocol character only. Direct selection of president of the state, as proposed by the project of Serbian Democratic Party, is not sufficient to secure the moderatory role, as envisioned by the proposer.

Key-words: *Organization of authority, division of authority, parliament, head of the state, government, decentralization*

Расправе о реформи Устава Републике Србије отпочеле су његовим усвајањем 1990. године. Критиковано је све - од поступка израде нацрта и предлога - нови устав усвојила је једностраначка скупштина последњег делегатског сазива - преко преамбуле, дефиниције државе, одређивања људских права и слобода, све до термина и начина усвајања - пре првих вишестраначких избора, референдумом - и поступка ревизије. Ипак, централне полемике вођене су око организације власти - овлашћења и односа појединих државних органа. Функционисање уставног система у периоду од једне деценије критику је из равни теорије изместило на терен страначких сукоба потискујући стручне аргументе у други план.

Конкретнији предлози новог Устава Србије појавили су се у научној и стручној јавности у контексту дебате о реорганизацији Савезне Републике Југославије. Како је постајало извесније да Савезна Република Југославија има све мање изгледа на опстанак са минимумом функција које би оправдавале рационалност њеног постојања и могућност функционисања - првобитне иницијативе, предлози, ставови, скице, итд. обликују се као комплетни нацрти новог Устава Србије (Јовановић, 1990: 8).

Теорија организације власти у први план истиче положај и односе вршилаца легислативне и егзекутивне функције - без обзира што поједини ауторитети у овој области ову последњу одвајају од управне функције - сматрајући то круцијалним за слободу, демократију, ефикасност, контролу, итд. При томе се мора имати у виду да су теорије организације власти мање-више увек биле инспирисане стварним моделима и последицама њиховог функционисања и нису настале у вакуму, као контеплативне конструкције, него су увек кореспондирале са стварношћу. Чисти теоријски модели организације власти нису нашли идеални израз у уставима држава, а чак и да јесу, у различитим периодима интеракција законодавне и извршне власти мењала је Уставом утврђене односе оспоравајући или потврђујући теоријске поставке. Временом су се у појединим државама (САД, Велика Британија, Француска, Немачка, Италија) изградиле и усавршиле организације власти које се узимају као референтни модели. Према њима се класификују, оцењују, анализирају организације власти у уставним систе-

мимо других држава (Кутлешић, 2002 : 11- 20). Они су, посебно у периоду транзиције, постали "обавезни" обрасци уставних реформи посткомунистичких држава које су прописивали ауторитети из науке и копирале политичке елите. Тешко се можемо отети утиску да су и једни и други веровали да ће ова врста инжењеринга аутоматски обезбедити легитимност реформаторима и решити бројне проблеме транзиције и убрзано их увести у период консолидације демократије.

Организација власти на неки начин мора да сублимише све уставне одредбе и искаже њихову кохерентност, не само у правно-техничком смислу, него и у функционалном - као реалном правном оквиру за конкретну политику, различите интересе и политичке чиниоце које их репрезентују. Реформисати или успоставити нови систем власти у ревизији Устава - дилема је која овај сегмент уставне материје ставља у фокус стручне и шире јавности. Како треба организовати власт, који су органи носиоци функција државне власти, са којим овлашћењима и међусобним односима, анализираћемо у четири пројекта: Предлог за нови Устав Србије који је сачинио Београдски центар за људска права; Устав Краљевине Србије, који је израдио проф. др Павле Николић; нацрт новог Устава Србије, који је сачинила Демократска странка Србије; и Пројект Устава Републике Србије, који је израдио Forum iuris.

Пројекат новог Устава Србије актуелна власт представила је као пуни дисконтинуитет са претходним уставом. Иако је очигледно да се на темељним принципима тог устава - подела власти, гарантовање људских права и слобода, итд. не може градити дисконтинуитет расправа је, инсистирајући на тим аспектима, уставну реформу одвела на слепи колосек (Марковић, 200 : 62-71). Осим тога, такав приступ у први план избацио је спорове око дефиниције државе, начина избора шефа државе, облика и степена децентрализације, и сл., што јесу важна питања за сваку уставну ревизију, али нису круцијална за организацију власти и њено уставно одређење. Наравно, одређивање наведених предлагача у нацртима новог устава о овим питањима утицало је и на поједина решења у организацији власти, али та решења су секундарна и изведена а не примарна и зато ћемо пре него што пређемо на образлагање организације власти као напомене указати на те специфичности у наведеним пројектима.

Прво, сва четири пројекта на различите начине дефинишу Србију као државу. Пројект Београдског центра за људска права Републику Србију дефинише као "мултикултурну демократску државу свих грађана и свих народа". Пројект Павла Николића одређује Србију као "државу српског народа и свих њених равноправних грађана". Нацрт новог Устава Србије ДСС дефинише "Републику Србију као државу српског народа и свих грађана који у њој живе". Пројект Forum iuris

одређује Србију као Републику и "уставну демократску заједницу свих грађана и националних заједница које у њој живе". Из ова четири предлога дефиниције државе види се основна разлика у приступу - да ли Србију дефинисати као државу већинског, српског, народа и/или грађана друге националисти који у њој живе, или само као државу грађана, без обзира на национално опредељење. Иако би ова дефиниција могла да упућује на носиоца суверености, читање комплетних наведених предлога новог Устава у погледу тога не оставља никакву дилему. Наиме, сви они консеквентно изводе сувереност засновану на грађанима, па и разлике у организацији власти у погледу овог критеријума нема супстанцијалну важност него представља разлику техничке природе.

Друго начелно питање произилази из концепта територијалне организације власти, јер се оно кроз неке предлоге рефлектује на структуру централног представничког тела. Сви наведени пројекти пледирају за систем децентрализоване власти, али са различитим степеном децентрализације. Предлог Београдског центра за људска права предлаже мешовит модел регионализоване и федерализоване државе. Пројект Павла Николића заступа једноставну децентрализацију државе са локалном самоуправом и областима. Пројект ДСС предвиђа регионалну аутономију и локалну самоуправу. Предлог Forumis предлаже децентрализацију на две аутономне покрајине и већи број аутономних територијалних заједница са различитим овлашћењима која су изворно утврђена уставом или пренета од стране централне власти и то на начин који Републици Србији даје обележја федерализоване државе. Територијална организација у пројектима који инсистирају на већем степену децентрализације одразила се и на организацију власти, првенствено на дводому структуру централног представничког тела, овлашћења другог дома, начин одлучивања и слично.

Треће начело односи се на систем власти. Сви пројекти инсистирају на начелу поделе власти и изричито наводе да се организација власти базира на поменутом принципу, настојећи да кроз даљу операционализацију успоставе оптималан еквилибријум и контролу различитих органа власти. Карактеристично за овај сегмент јесте положај шефа државе у систему бицефалне егзекутиве коме пројекти Павла Николића и ДСС дају наглашенији значај, а преостала два предлога га свде на протоколарне функције. Спорења око шефа државе и начина његовог избора нису адекватна овлашћењима којима се овај орган извршне власти снабдева у појединим предлозима за нови Устав Србије. Наиме, она нису такве природе да би начин избора подстакао толике разлике са стручног аспекта. Разлике су углавном политичке природе због страначких аспирација и лидерских претензија на ову функцију

која је остала упражњена, и после низа неуспелих изборних циклуса, управо у жеку расправа о предлозима за нови Устав Србије.

Наведена три начела аутори пројеката новог Устава Србије која ћемо анализирати покушали су да ускладе са организацијом власти, односно овлашћењима и положајем органа који су носиоци одговарајућих функција. Операционализација ових начела не утиче пресудно на уставно одређивање организације власти и поштовање начела поделе власти. Ову тврдњу доказаћемо кроз анализу позиције централног представничког тела, шефа државе и владе.

Народна скупштина

Сви пројекти новог Устава Србије који су предмет анализе одређивање организације власти започињу одређивањем парламента, који се назива Народна скупштина. Изузетак је предлог *Forum iuris* који изоставља епитет "народна" и централно представничко тело назива Скупштина Републике Србије.

Састав и избор Народне скупштине одређује се мање-више идентично. Београдски центар за људска права предлаже дводому структуру коју би чинило Веће грађана и Сенат. Прво веће бројало би 150 посланика изабраних тајним гласањем на слободним, општим, непосредним изборима, са мандатом од четири године. Сенат би чинили сенатори као представници територијалних јединица и то тако што би се из аутономних покрајина бирало по 10, из области по четири, а из округа по два сенатора, уз обезбеђена места за припаднике националних мањина, што би се уредило посебним законом. И сенатори би се бирали тајним гласањем на општим и непосредним изборима са мандатом од шест година, с тим што би се сваке друге године обнављала једна трећина састава Сената. Предлагач је утврдио да се избор посланика и сенатора одвија на основу пропорционалног изборног система.

Предлог Павла Николића такође предвиђа да се посланици бирају општим, једнаким и непосредним изборима тајним гласањем. Народна скупштина је једнодома, а чинили би је посланици који би се бирали на 40.000 бирача, на основу пропорционалног изборног система и расподеле мандата *D'Ontovom* формулом. Осим тога, у Народну скупштину бирали би се и посланици из области, тако што би се на 200.000 становника области бирао по један посланик. Посланици би уживали слободан четворогодишњи мандат и не би могли бити опозвани.

Народна скупштина према предлогу ДСС бројала би 250 народних посланика -150 би се бирало пропорционалним изборним системом у Србији као једној изборној јединици, а преосталих 100 у изборим јединицама коју би чинили региони, тако што би се у њима бирало од

истраживања

година III број 1 / 2004

10-25 посланика на непосредним тајним и општим изборима. Предлог ДСС утврђује да се избори могу расписати најкасније 90 дана пре истека мандата Народне скупштине текућег сазива и да од дана расписивања до дана завршетка избора не може протећи више од 60 дана.

Forum iuris предвиђа дводому структуру Скупштине Републике Србије. Дом грађана представљао би грађане и бројао би 150 посланика који би се бирали на појединачним, општим, слободним и непосредним изборима, тајним гласањем, по пропорционалном изборном систему и изборним јединицама које би се уређивале уставним законом. Дом територијалних аутономија представљао би аутономне покрајине, аутономне територијалне заједнице и град Београд, тако што би скупштине сваке територијалне јединице бирале по 15 посланика.

Сва четири предлога садрже стандардна решења о имунитету неодговорности и имунитету неповредивости посланика, њиховим правима и обавезама, уз неке специфичности које не утичу на карактер односа законодавне и извршне власти, па их овом приликом нећемо шире образлагати.

Надлежности Народне скупштине у предлозима који су предмет ове анализе различито су уређене, мање или више детаљно, како је предлагач нашао за сходно да би нагласио важност представничког, законодавног органа у систему поделе власти.

Београдски центар за људска права веома прецизно утврђује надлежности Народне скупштине. Тако Народна скупштина доноси Устав, законе, друге прописе и опште акте, план развоја и просторни план, буџет и завршни рачун, утврђује основе економске и социјалне политике, усваја програм владе, проглашава ванредно стање у случају оружане побуне усмерене ка обарању уставних органа власти у Републици Србији, итд., расписује референдум о питањима из своје надлежности, ратификује међународне споразуме и одлучује о амнестији. Осим ових надлежности, Народна скупштина би имала и изборну функцију - бирала би председника Републике и судије Уставног суда. Скупштина би могла и сама да одлучи о свом распуштању, односно да пре времена скрати мандат посланицима. Предлог детаљно уређује и коришћење референдума и народне иницијативе као инструмената непосредне демократије. За одлуку о расписивању референдума била би потребна двотрећинска већина и у Већу грађана и у Сенату. Осим тога, Народна скупштина би била обавезна да распише референдум на иницијативу 100.000 грађана са правом гласа, с тим што се изричито утврђује да буџет, порези и таксе; обавезе проистекле из међународних уговора; распуштање Народне скупштине; програм владе и увођење ванредног стања не могу бити предмет референдумског одлучивања. Да би референдумска одлука била правоснажна и обавезујућа за њу мора да гласа више од половине грађана са правом гласа, а о евен-

политичка ревија

туалним споровима поводом референдума одлучивао би Уставни суд. И поступак одлучивања у Народној скупштини, односно у Већу грађана и Сенату, веома прецизно је утврђен у предлогу Београдског центра за људска права. Веће грађана доноси одлуке већином гласова присутних народних посланика, као и Сенат, осим неких изузетака, као што је одлука о скраћивању мандата, када се захтева двотрећинска већина у оба већа. И тзв. органски закони по овом предлогу усвајали би се по посебној процедури већином гласова свих народних посланика у Већу грађана и Сенату у таксативно набројаним областима, као што су људска права, заштита националних мањина, избори, проглашавање ванредног стања, избор и престанак мандата председника Републике, организација и рад владе и министарстава, организација и рад Уставног суда, тужилаштва, Омбудсман, територијална организација, грб, застава, химна, финансије и пословник о раду. У систему одлучивања други дом - Сенат има право суспензивног вета на све одлуке Већа грађана које може одбити уколико изгласа законски текст у истом облику двотрећинском већином. Вето Сената има апсолутну важност ако се ради о избору сенатора, територијалној организацији, просторном планирању и развоју Републике, као и распуштању скупштина заједнице територијалне самоуправе. Апсолутни вето доноси се двотрећинском већином. Из делокруга питања која могу бити предмет апсолутног вета види се карактер другог дома. Он се у ствари базира на представљању и заштити интереса различитих облика територијалне организације.

Предлог Павла Николића мање је детаљан у погледу надлежности Народне скупштине, али исто тако прецизан. Тако Народна скупштина према овом предлогу одлучује о промени Устава и то двотрећинском већином укупног броја посланика, а на предлог Краља, четвртине посланика, Министарског савета или најмање 100.000 бирача. Уставна ревизија подлежала би референдумској потврди, али само ако то захтева Краљ или половина укупног броја посланика. Одлука о промени Устава била би валидна ако би је на референдуму подржало више од половине укупног броја бирача. Народна скупштина према овом предлогу доносила би законе које указом потврђује и проглашава Краљ. Краљ располаже суспензивним ветом, јер у року од 15 дана од усвајања закона у Народној скупштини може одбити да стави потпис и прогласи закон, али зато уколико Народна скупштина апсолутном већином поново изгласа тај закон, он аутоматски ступа на снагу. Предлагач је предвидео и могућност законодавног референдума. Наиме, Краљ или Народна скупштина одлуком коју доноси двотрећинском већином могу расписати референдум. Закон који би био предмет референдумског одлучивања ступио би на снагу уколико би за њега гласала већина грађана која би изашла на референдум. Поред ових

истраживања

година III број 1 / 2004

овлашћења, Народна скупштина гласа о поверењу кандидату за председника Министарског савета, кога предлаже Краљ, као и кандидати-ма за чланове Министарског савета које он предложи. Осим тога, Народна скупштина бирала би чланове Врховног савета судства, Браниоца права грађана Краљевине Србије, Гувернера Народне банке.

Нацрт устава Демократске странке Србије надлежност Народне скупштине одређује генерално, проглашавајући је за "носиоца уставотворне и законодавне власти". Поред тога, Народна скупштина одлучује о промени граница, расписивању референдума, ратификовању међународних уговора, проглашава и укида ванредно стање. Осим ових овлашћења, Народна скупштина би по предлогу ДСС одлучивала и о промени уставне повеље државне заједнице и давала сагласност на буџет државне заједнице. Народна скупштина доносила би одлуке већином гласова на седницама на којима је присутна већина народних посланика. Питања везана за грб, заставу и химну, референдум и народну иницијативу, избор и престанак мандата народних посланика, права националних мањина, план развоја и просторни план, јавно задуживање, локалну самоуправу, територију региона - уређивали би се органским законима. Органски закони доносили би се већином гласова народних посланика изабраних у Републици Србији, као једној изборној јединици, и већином гласова народних посланика, изабраних у регионима. Ако се одмах не постигне таква већина, гласало би се поново, а органски закон би ступио на снагу уколико је за њега гласало 143 народна посланика. Предлог ДСС такође разрађује институције народне иницијативе и референдум. Предлог закона путем народне иницијативе може поднети најмање 30.000 бирача, а референдум се расписује на захтев најмање 100.000 бирача.

политичка ревија

Пројект *Forum iuris*, попут предлога Београдског центра за људска права, до детаља прописује надлежности, као и начин одлучивања, односно законодавни поступак, у Скупштини Републике Србије. Према овом предлогу Скупштина би доносила Устав, законе; бирала и разрешавала председника Републике; ратификовала међународне споразуме које закључују аутономне покрајине и аутономне територијалне заједнице; усвајала буџет и завршни рачун; утврђивала економску и социјалну политику; одлучивала о одговорности председника Републике за повреду устава; проглашавала ванредно стање; итд. Скупштина би бирала и разрешавала председника и чланове Владе, судије Уставног суда, Врховног суда, Јавног тужиоца и његовог заменика, Гувернера Народне банке, Омбудсмана, чланове Републичке изборне комисије. Као и у предлогу Београдског центра за људска права, у надлежности Скупштине било би и расписивање референдума, распуштање скупштина општина, одлучивање о амнестији, одлу-

истраживања

чивање о скраћивању мандата посланика, итд. Поступак одлучивања у Скупштини према овом предлогу произилази из специфичности дводоме структуре. Тако би домови одлучивали у равноправном делокругу о свим питањима осим о избору владе и изгласавања неповерења Влади, што би било у надлежности Дома грађана. Домови би одлучивали пуноважно уколико би на седницама присуствовала већина укупног броја посланика, изузев у питањима која су посебно утврђена. Ради се углавном о уставним законима, односно, о материји која би била регулисана на тај начин, а обухватала би људска права, права припадника националних мањина, изборе за Скупштину и председника Републике, организацију и рад правосудних органа, територијалну организацију, државне симболе и финансије. Слично као и у предлогу Београдског центра за људска права, други дом - Дом територијалних аутономија - имао би право апсолутног вета на законе и одлуке које су од непосредног интереса за аутономне територијалне заједнице, што значи на територијалну организацију, просторни план, распуштање скупштина општина, уређивање права националних мањина и слично.

Шеф државе

Положај шефа државе различито је утврђен у предлозима за нови Устав који су предмет ове анализе, по два основа. Прво, предлог Павла Николића предвиђа монарха са класичним овлашћењима у парламентарној монархији. Друго, предлог Демократске странке Србије предлаже да се шеф државе, односно председник Републике бира на непосредним изборима. Разлике у надлежности мање су битне јер сви предлози шефу државе као делокруг надлежности одређују мањевише исти круг функција.

Предлог Београдског центра за људска права, шефа државе види као гаранцију "изградње демократског и стабилног друштва". Председника Републике би бирали тајним гласањем, без расправе, на заједничкој седници посланици Већа грађана и Сената. Председник би био изабран, ако би за кандидата гласала већина од укупног броја народних посланика и сенатора. При томе се не каже да ли је потребна већина у оба дома. Ако ни један кандидат у првом кругу не би освојио потребну већину, у другом кругу такмичила би се два кандидата која су добила највише гласова у првом кругу, а за председника би био изабран онај који добије већи број гласова у другом кругу. Председник Републике имао би мандат од пет година и његова функција не би била спојива са другим професионалним функцијама. Он би уживао имунитет као народни посланик, односно сенатор, а могао би бити разрешен функције када Уставни суд, на предлог једног скупштинског дома, утврди да је у вршењу функције прекршио Устав. Иницијативу за по-

кретање овог поступка могла би да поднесе једна четвртина народних посланика, односно Сенат, а предлог Уставном суду морао би бити усвојен у једном или другом већу већином гласова народних посланика или сенатора. Према овом пројекту председник Републике представљао би Републику Србију у земљи и иностранству; предлагао кандидата за председника владе; распуштао Веће грађана на образложен предлог Владе; именовано судије Врховног суда, као и Јавног тужиоца и јавне тужиоце и судије осталих судова на предлог Правосудног савета; додељивао одликовања и признања; доносио одлуке о помиловању; и имао право обраћања Народној скупштини. Председник Републике би проглашавао законе у року од седам дана од њиховог изгласавања у Народној скупштини, а у случају да то пропусти законе би проглашавао председник Већа грађана. Председник Републике практично не би, према овом предлогу, могао самостално потписивати ни један акт. Одлуке председника Републике да би биле пуноважне морале би имати премапотпис председника владе, чиме је фактички стављено до знања да би шеф државе, према овом уставном моделу, имао крајње протоколарна овлашћења и био потпуно у сенци другог дела извршне власти, тј. владе.

Предлог Павла Николића полази од става да је "Краљ шеф државе, симбол јединства српског народа и свих грађана као и државе, израз њихове традиције и јемство њиховог континуитета". Истовремено, Краљ је гарант Уставом успостављених односа законодавне и извршне власти, представља Краљевину Србију у међународним односима и гарант је поштовања ратификованих међународних уговора. У складу са устаљеним положајем шефа државе у парламентарним монархијама Краљ би полагао заклетву пред Народном скупштином, а акте које он потписује морали би да имају премапотпис председника Министарског савета, односно надлежног министра или председника Народне скупштине, чиме би они преузимали одговорност за Краљеве акте. Краљ не би могао бити позван на одговорност, осим за дела која врши као приватна личност. Краљ као шеф државе могао би да предлаже промену Устава, потврђује и проглашава законе; даје претходно одобрење за закључивање међународних уговора; сазива и распушта Народну скупштину и престоном беседом отвара прво редовно заседање Народне скупштине; предлаже кандидата за председника Министарског савета из редова парламентарне већине; именује и разрешава дужности председника и чланове Министарског савета; по позиву председника Министарског савета председава седницама Министарског савета без права гласа; именује на предлог Врховног савета судства председника и судије Уставног суда, Врховног суда, осталих редовних и посебних судова; именује и опозива амбасадоре; даје помиловања; додељује одликовања; проглашава на предлог Министарског

савета рат, непосредну ратну опасност и ванредно стање и закључује мир, а на основу претходне сагласности Народне скупштине проглашава мобилизацију и демобилизацију; врховни је заповедник српске војске, који именује генерале и друге војне старешине и председава Савету народне одбране; издаје дозволу за стављање српске војске у службу Уједињених нација. Титула Краља припадала би члановима династије Карађорђевића и то мушким потомцима из законитог брака Краља по реду прворођења.

Демократска странка Србије у свом предлогу Устава, председника Републике види као орган који "изражава државно јединство... и одржава равнотежу између три гране власти". Он би представљао Србију у земљи и иностранству, именовано одговарајуће државне функционере, предлагао у Народној скупштини кандидата за председника владе и друге државне функционере, давао помиловања и одликовања. Председник би се бирао на непосредним изборима тајним гласањем. За председника Републике био би изабран онај кандидат који би добио већину гласова бирача који су изашли на биралиште. У случају да није испуњен тај услов, председник Републике бирао би се у другом кругу између два кандидата која су у претходном кругу добила највише гласова. Мандат председника Републике трајао би пет година, а исто лице не би могло више од два пута бити бирано на ову функцију. Он би могао бити и разрешен пре истека мандата у случају повреде Устава, на основу одлуке Уставног суда, а поступак за разрешење морао би да се покрене гласовима најмање 150 народних посланика. Председник би одговарао и кривично за дело учињено у својству шефа државе пред Уставним судом, а у суштини би имао имунитет као и народни посланици. Према предлогу ДСС, председник Републике располагао би суспензивним ветом. Наиме, у року од 15 дана од дана изгласавања закона морао би указом прогласити закон или уз писмено образложење вратити Народној скупштини на поновно гласање. Поново изгласан закон, председник Републике би био дужан да прогласи, а у случају да то пропусти, то би урадио председник Народне скупштине.

Председник Републике у предлогу *Forum iuris*, по поступку избора и овлашћењима готово је идентичан предлогу Београдског центра за људска права. У погледу избора специфичност је само што овај предлог предвиђа да за председника Републике "може бити изабран држављанин или држављанка Републике Србије са навршених 40 година живота и пребивалиштем у Републици Србији". И у овом предлогу шеф државе не би био одговоран за акте и радње предузете у оквиру своје надлежности, јер би то институцијом премапотписа преузимали одговарајући министри.

истраживања

Влада

Београдски центар за људска права у свом предлогу новог Устава Србије определио се за тзв. мешовиту Владу, тј. министри који су изабрани из реда народних посланика могли би задржати посланички мандат. Иначе, по овом предлогу, Влада би се бирала тајним гласањем на предлог председника Републике, већином гласова свих народних посланика. Владу би бирало само Веће грађана тако што истовремено гласа о избору председника, потпредседника, министара, као и програму Владе. Влада и сваки њен члан били одговорни овом већу, које би могло изгласати неповерење Влади истом већином гласова којом ју је бирао, после чега су председник, потпредседници и чланови Владе дужни да поднесу оставку. Баланс између законодавне и извршне власти дефинисан је одредбом да уколико Веће грађана не изгласа предлог за изгласавање неповерења Влади, председник Републике може, значи и не мора, на предлог председника Владе да распусти Веће грађана. Иначе, према овом предлогу, Влада би имала надлежност да штити поредак и обезбеђује поштовање људских права, предлаже Народној скупштини и води унутрашњу и спољну политику и закључује међународне споразуме у својој надлежности; предлаже програм социјалне и економске политике и стара се о њиховом спровођењу; предлаже законе и друге прописе и опште акте; даје мишљење о предлогу аката које су Народној скупштини упутили други овлашћени предлагачи; извршава законе, друге прописе и опште акте и доноси уредбе за њихово извршавање.

Министарски савет - како се у предлогу Павла Николића назива влада - водио би унутрашњу и спољну политику и руководио цивилном и војном управом и одбраном земље. Министарски савет чинио би председник, потпредседници и министри које би бирала Скупштина апсолутном већином на предлог краља. Министарски савет према посланичкој функцији спадао би у тзв. непосланичке Владе, тј. чланови Министарског савета не би могли имати мандат у Народној скупштини. Предлог је истовремено утврдио неспојивост члана Министарског савета за припаднике Краљевског дома. Чланови Министарског савета били би одговорни појединачно и солидарно за свој рад пред Народном скупштином, а и Народна скупштина и Краљ могли би да оптуже чланове Министарског савета за повреду Устава, о чему би судио Уставни суд. Краљ не би могао да помилује председника, односно члана Министарског савета, без пристанка Народне скупштине.

"Влада је носилац власти у Републици Србији" - наглашава се централна улога Владе као егзекутивног органа у предлогу ДСС. Према овом предлогу, Влада располаже класичним овлашћењима да утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте, и сл.

истраживања

ДСС у свом предлогу пледира за тзв. непосланичку Владу, јер је чланство у Влади према овом предлогу неспојиво са мандатом у било ком представничком телу. Владу бира Народна скупштина на предлог Председника Републике и то у року од 20 дана од дана конституисања Скупштине. Прво се бира председник Владе и то у року од пет дана пошто изложи програм Владе. После тога у наредних 15 дана бирали би се министри. Ако сви министри не буду изабрани у року од 20 дана од дана избора председника Владе, поступак би се понављао у наредних 30, односно 45 дана, ако ни председник Владе није био изабран. Уколико Влада не би била изабрана ни у поновљеном поступку, председник Републике био би обавезан да распусти Народну скупштину без икаквог претходног консултовања са представницима парламентарних група. Предлог ДСС је детаљно разрадио интерпелацију као начин контроле рада Владе и министара. Поступак интерпелације могли да покрену најмање 42 народна посланика, а Влада би била дужна да на интерпелацију одговори у року од 20 дана. После тога следила би расправа у Народној скупштини, која би могла да прихвати одговор Владе или министра. У првом случају, ако Влада, односно министар, прихвати интерпелацију гласа се о простом прелазу на дневни ред, а у другом случају, ако Влада или министар не прихвате интерпелацију, гласа се о неповерењу Влади или о разрешењу министра. Гласање о неповерењу Влади може да покрене најмање 50 народних посланика. Пре гласања мора протећи најмање три, а највише пет дана. Влади је неповерење изгласано већином гласова свих народних посланика. У том случају Народна скупштина је дужна да изабере нову Владу у року од 25 дана или да постојећој Влади изгласа поверење. Уколико Народна скупштина не усвоји ни једно од ова два решења, председник Републике по уставном аутоматизму распушта Народну скупштину. Неизгласавање предлога о неповерењу Влади значи да такав предлог у истоветном облику не може бити стављен на дневни ред пре истека шест месеци. По истом механизму Влада може покренути поступак за гласање о поверењу на шта се односе истоветни механизми, као и када се ради о гласању о неповерењу Влади.

Концепција Владе *Forum iuris* веома је слична предлогу Београдског центра за људска права. Владу бира само Дом грађана већином гласова укупног броја посланика. Уколико се из два пута узастопно не изабере Влада, Дом грађана се распушта. *Forum iuris* се залаже за непосланичку владу, за разлику од Београдског центра за људска права. Осим тога, у овом предлогу детаљније се разрађују елементи контроле Владе, па се поред посланичког питања уводи и интерпелација коју може покренути најмање 30 посланика, као и захтев за гласање о поверењу Влади, који може покренути најмање 50 посланика. У предло-

гу *Fogum iuris* изричито се утврђује да Влада у оставци не може закључивати међународне споразуме нити доносити уредбе за извршавање закона, осим у изузетним случајевима када је то изричито утврђено законом и само под условом да би одлагање доношења такве уредбе угрозило примену закона. Закључак

Предлози за нови Устав Србије које смо анализирали остају у равни парламентарног система власти. Структура, начин избора и посебно овлашћења појединих органа не остављају простор за тврдње да поједини предлози нуде различите типове организације власти. То важи и за предлог Павла Николића. И он је, иако не полази од републиканског облика владавине као остали концепти, консеквентно изведен из модела парламентарне уставне монархије, по коме је Краљ стриктно смештен у контекст бицефалне егzekутиве и строго омеђен Уставом и законом.

У погледу органа који су носиоци извршне власти важно је указати на концепт председника Републике. У предлогу Демократске странке Србије председнику се декларативно даје значај модераторног органа који треба да одржи баланс између законодавне власти оличене у Народној скупштини и Владе. При томе се та модераторна функција председника Републике очитује само у појачаном легитимитету преко непосредног избора од стране грађана и слабом суспензивном вету, а не у овлашћењима која се по овом предлогу Устава предвиђају за шефа државе. Предлози Београдског центра за људска права и *Fogum iuris* третирају председника Републике као орган са протоколним функцијама у бицефалној егzekутиви, са готово идентичним овлашћењима као и претходни концепт који инсистира на непосредном избору председника Републике.

Анализа овлашћења председника Републике не оправдава жустрину расправа и разлика које из тога произилазе. Напротив, разлике које се у јавности потенцирају у расправама око положаја председника Републике у предлозима за нови устав нису уставно-правно него политички мотивисане. Наиме, на модераторној функцији шефа државе и непосредном избору инсистирају групације које на тај начин желе да успоставе баланс између Владе, с једне стране, и Народне скупштине, с друге стране, односно да спрече претварање парламента у гласачку машинерију извршне власти. Друго је питање да ли би председник Републике снабдевен анализираним овлашћењима и непосредно изабран од грађана имао ауторитет "јаког" шефа државе и да ли би као такав могао спречити доминацију извршне власти и одиграти модераторну улогу у организацији власти, како предлагачи очекују.

Уставне реформе увек су предмет жестоких страначких спорења, посебно у Србији. Међутим, управо на овом питању мислимо да ће се

лако постићи компромис између различитих политичких актера оног тренутка када Устав у форми нацрта, односно предлога, буде припремљен за усвајање. Склонији смо мишљењу да је поларизација ставова око начина избора председника Републике у ствари само стварање простора за трговину око других темељних разлика који доминирају у анализираним предлозима за нови устав, а оне се тичу првенствено облика државног уређења.

Анализирани концепти највише се разликују управо у овом домену. Сви предлажу децентрализацију у различитим степенима - од благог јачања локалне самоуправе у концепту Павла Николића; преко регионализације у предлогу ДСС; до мање или веће федерализације у пројектима Београдског центра за људска права и *Forum iuris*. Децентрализација изведена чак до потпуне федерализације нема упориште ни у историјским разлозима ни у реалним потребама за ефикасном влашћу. У контексту јаких центрифугалних сила у држави и друштву, одмаклих процеса атомизације и аутаркије, комбинованим са сецесионистичким тежњама - претерана децентрализација не би донела јачање демократије, смиривање страсти, него напротив, подстицала би регионализме и бујање локал-патриотских аутократских амбиција, што би све могло довести до рушења територијалног интегритета Србије. Уколико се политички актери договоре о овим питањима, остала питања уставне реформе неће представљати сметњу за доношење новог устава. Када ће се за то стећи услови није захвално прогнозирати, с обзиром да актуелне прилике лако могу допринети да се и безначајни делови уставног текста, чак и они са техничким предзнаком, исполитизују до крајњих граница и претворе у непомирљиве концепте око којих неће бити могуће градити консензус.

Литература

- Јовановић, М.(2002). Модели уставног преуређења Југославије и Србије, Београд, Институт за политичке студије.
- Кутлешић, В.(2002). Организација власти - упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе, Београд, ЈП Службени лист СРЈ.
- Марковић, Р.(2003). Стари и нови Устав Србије, у Уставне промене, Београд, Правни факултет.
- Самарџић, С.(2003). Организација власти у новом уставу Србије, Призма, Београд, Центар за либерално-демократске студије.

истраживања