

УДК :
342.5:342.4(497.11)
Примљено:
15. март 2005.
Прихваћено:
16 март 2005
Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XVI) IV, vol=6
Бр. 1 / 2005.
стр. 11-42

др Милан Јовановић
Факултет политичких наука Београд

ХОРИЗОНТАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ПРЕДЛОЗИМА ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ

САЖЕТАК

За четири године интензивних расправа и покушаја три владе да се донесе нови Устав Србије сачињено је десет уставних пројеката. Сви они полазе од теоријског концепта поделе власти. Посебна пажња посвећена је односу легишлативе и еџекутивне. Сви пројекти иледирају за бицефалну еџекутиву, али са различитим овлашћењима шефа државе, најчешће као председника Републике, осим у једном случају - предлогу за усвошављање монархије проф. др Павла Николића. Понуђени уставни модели доследно разрађују парламентарни систем са класичним овлашћењима Народне скупшине, председника Републике и Владе. Предложени концепти не одликују се инвентивношћу када је у питању контрола рада владе од стране законодавне власти и доминација еџекутивне над парламентом. Судећи по овим, по многу чему кључним аспектима уставне материје, не постоје предлози који би могли предмет спорена до тачке која би значила немоћност доношења новог Устава.

Кључне речи: хоризонтална организација власти, Народна скупштина, Председник Републике, Влада, овлашћења, избори, међусобни односи...

У протекле четири године три владе покушавају да обезбеде политички консензус нужан за усвајање новог устава Републике Србије. Расправе о уставним реформама у том периоду прошле су неколико фаза - од оспоравања потребе за новим уставом, нуђења дијаметралних садржаја, поступка уставне ревизије, све до готово опште сагласности да је Србији потребан нови устав и спремности да се одуста-

не од почетних ставова како би се трагало за компромисним решењима.

Када се учинило да је избором премијера владе Војислава Коштунице постигнут страначки консензус о активирању скупштинских механизма за израду радног текста и нацрта новог устава, ствар је поново враћена на почетак предлогом групе стручњака који су сачинили још један модел Устава Србије иза кога је својим ауторитетом стао председник Републике Борис Тадић, а у Народној скупштини и Демократска странка. Ни идеје садржане у овом моделу не представљају непремостиву препреку за рад на уставној реформи и постизање консензуса највећег броја парламентарних и ванпарламентарних странака о новом уставу Србије. Проблем је у томе што предлагачи инсистирају да уставна промена буде извршена преко сазивања уставотворне скупштине, а не по ревизионом поступку предвиђени актуелним уставом. Као разлог истиче се сложен поступак који захтева високу референдумску већину за усвајање устава, а уствари се ради о реafirмацији тежњи за потпуним дисконтинуитетом са претходном влашћу, па и уставом чији је он резултат.¹ Суштина ове иницијативе и предлога, који узгред речено нису нови и које су актери који се данас за њих залажу одбацивали у протекле две-три године, јесте уско страначки интерес који се огледа у два вида. Првом, да се изазове криза владе, односно изгласа неповерење у парламенту и изазову превремени избори. Другом, да се спречи да актуелна влада оличена у председнику Демократске странке Србије у наредном периоду, на предстојећим изборима, капитализује доношење новог устава као једно од својих темељних предизборних и програмских обећања.

Да су уставне институције у Србији у кризи није потребно посебно доказивати. О томе најбоље сведочи опште стање прилика које су такве да се може говорити о деинституализацији, разарању њихових темељних вредности као установа на којима почива сваки политички систем, па и наш. Зато успостављање ауторитета устава као стожера и централне институције демократског друштва поставља се као императив. Централно место тог устава јесте уређење организације власти, које се, наравно, не може посматрати одвојено од осталих важних уставних питања. Шта би нови Устав Србије, усвајајући начело поделе власти, морао да има у виду када се буде одређивао положај и однос законодавне и извршне власти? Прво, Народна скупштина мора бити конституисана са пуним ауторитетом централне институције представничке демократије која ће имати све механизме ефикасне парламентарне контроле владе, не само кроз класичне инструменте посла-

¹ Марковић Ратко: Стари и нови Устав Србије, Зборник УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ, Правни факултет у Београду, 2003. године, стр. 62-71.

ничког питања, интерпелације и изгласавања неповерења, него, пре свега, кроз квалитетнију расправу о законодавним иницијативама владе.² Истовремено, положај егzekутиве у парламентарном систему власти уставом се мора позиционирати тако да она не господари парламентом. Евидентно је да нашој традицији и потребама одговара модел бицефалне егzekутиве. Нови устав у таквом систему председника Републике треба да конституише као модераторну власт - "власт која умерава" - како би он био гарант континуитета демократског преображаја и обезбеђивао изградњу демократског друштва стабилних институција.³ Таквој егzekутиви одговара функција парламентарне владе чија ће позиција бити доминантна у односу на председника Републике, посебно у овлашћењима у тзв. изузетним стањима, али и кроз јачање политичке одговорности владе као целине али и њених чланова индивидуално.⁴

У овом раду анализирају се сви предложени модели кроз призму хоризонталне организације власти као једног од кључних сегмената сваког устава и функционисања сваког политичког система. Важност овог уставног сегмента расте "посебно у оним историјским ситуацијама у којима не треба само реформисати или усавршавати постојећи систем власти, већ када треба у оквиру целовите уставне ревизије пројектовати сасвим нови систем власти."⁵ Из анализе ћемо видети како предлагачи својим пројектима одговарају на постављене захтеве, односно какве механизме предлажу за конституционализацију парламентарне власти.

1. Предлог за нови устав Србије

Београдски центар за људска права

Група експерата окупљених у овом центру дефинише Србију као "мултикултурну демократску државу свих грађана и свих народа који у њој живе."⁶ Због изричитог инсистирања на децентрализацији и де-

2 Петров Владан: Положај и функције Парламента, Зборник УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2004. године, стр. 102-103.

3 Вучић Оливера: Положај и функције државног поглавара - шефа државе, у зборнику УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ, Правни факултет Ниш, Ниш, 2004. године, стр. 117-118.

4 Томић Зоран: Влада и министарства - de constitutione ferenda, у зборнику УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2003, стр. 105-139.

5 Самарџић Слободан: Организација власти у предлозима за нови Устав Србије, ПРИЗМА, ЦЛДС, Београд, јануар 2003. године, стр. 21.

6 Јовановић Милан: Модели уставног преуређења Југославије и Србије,

коцентрацији власти овај пројекат устава предвиђа другачију структуру законодавног тела, донекле и надлежности, као и однос законодавне, извршне и судске власти.

1.1. Народна скупштина Републике Србије

Организација. Експерти Београдског центра за људска права дефинишу Народну скупштину као највиши орган власти у Републици Србији "који представља грађане и народе". Она је организована је као дводомно законодавно тело које чине Веће грађана и Сенат. Веће грађана има 150 народних посланика, који се бирају тајним гласањем на слободним општим, непосредним и равноправним изборима. Народни посланици представљају све грађане, а располажу слободним мандатом. Предлог предвиђа да се избор народних посланика уреди уставом на принципима пропорционалног изборног система. Сенат чине сенатори, као представници заједница територијалне самоуправе - по десет сенатора из сваке аутономне покрајине, по четири сенатора из сваке области и по два сенатора из сваког округа. Из овога је видљива и иницијатива да се територијална организација Србије утврди као четворостепена. Основну јединицу чиниле би општине као најмање заједнице територијалне самоуправе. Најмање три општине формирале би области или округе ако имају најмање 50.000 становника. Уколико број становника у округу пређе 50.000, предлагачи сматрају да треба формирати област. Осим ових јединица предвиђено је и формирање шест аутономних покрајина. Сенатори би се бирали тајним гласањем на шест година, такође на начелима пропорционалног изборног система и располагали би слободним мандатом. Истовремено би се утврдио број сенаторских места који би се обезбеђивао представницима националних мањина. Народни посланици и сенатори уживали би имунитет неодговорности и имунитет неповредивости. Већа Народне скупштине раде у редовним и ванредним заседањима. Редовна заседања трају од јануара до јуна и од септембра до децембра текуће године, а ванредна се могу сазвати на захтев владе или на захтев једне четвртине посланика, односно сенатора. Већа Народне скупштине конституисана су када се верификују мандати најмање две трећине њихових чланова. Веће грађана не може бити распуштено у периоду краћем од једне године од избора, односно распуштања претходног сазива, нити уколико је покренут поступак гласања о поверењу влади.

Надлежности. У овом моделу устава истиче се да Народна скупштина заснива своју надлежност "на суверенитету грађана и народа које представља". Таксативно се и до детаља утврђује да Народна

Институт за политичке студије, Београд, 2002. године, стр. 165-170.

скупштина доноси: Устав, законе, друге прописе и опште акте; план развоја и просторни план; доноси буџет и усваја завршни рачун; основе економске и социјалне политике; усваја програм владе; проглашава ванредно стање; бира и разрешава председника Републике, председнике већа Народне скупштине, судије Уставног суда на предлог Правосудног савета; расписује референдум по питањима из своје надлежности; ратификује међународне уговоре и међународне споразуме које закључују заједнице територијалне самоуправе; одлучује о скраћењу мандата народних посланика и сенатора; одлучује о распуштању скупштине заједнице територијалне самоуправе, изузев Скупштине аутономне покрајине.

Послужба одлучивања. Већа одлучују о питањима из надлежности Народне скупштине на одвојеним седницама. Веће грађана самостално одлучује о буџету и о избору и изгласавању неповерења влади. Одлуке овог већа пуноважне су уколико у његовом раду присуствује већина народних посланика. Одлуке се доносе већином гласова присутних посланика, осим у неким случајевима. Исто важи за Сенат, са изузетком доношења одлуке о скраћивању мандата, када се тражи двотрећинска већина и у Већу грађана и у Сенату. Предлаже се да органске законе и одлуке везане за питања људских права; заштиту националних мањина; изборе, проглашавање ванредног стања; избор и престанак мандата председника Републике; организацију и рад владе и министарстава, организацију и рад Уставног суда, судства и јавног тужилаштва; омбудсмана за људска права и права припадника националних мањина; територијалну организацију власти; грб, заставу и химну; финансије и пословник - усвајају Веће грађана и Сенат већином свих народних посланика, односно сенатора. Поред тога Сенат има право суспензивног вета на све одлуке Већа грађана. Он може у року од три недеља од пријема одлуке да уложи суспензивни вето на одлуку Већа грађана. Веће грађана може скинути суспензивно вето уколико поново изгласа одлуку али двотрећинском већином гласова свих народних посланика. Осим суспензивног вета Сенат располаже и апсолутним ветома када су у питању одлуке везане за избор сенатора, територијалну организацију, просторно планирање и развој, распуштање скупштине заједнице територијалне самоуправе.

1.2. Председник Републике Србије

Из понуђеног делокруга овлашћења, начина избора и односа са другим органима, видљиво је аутори овог модела пледирају за "слабог" председника у систему бицефалне егzekутиве.

Избор и разрешење. Председник Републике Србије као представник "свих грађана и свих народа јединствене Републике Србије обезбеђује изградњу демократског и стабилног друштва у Републици Ср-

бији". Њега бира Народна скупштина тајним гласањем без расправе на заједничкој седници Већа грађана и Сената. За председника је изабран онај кандидат који добије већину гласова укупног броја народних посланика и сенатора. Ако ни један кандидат не освоји ту већину, организује се други круг избора у који улазе два кандидата која су у првом кругу добила највише гласова. У другом кругу мандат председника Републике добиће кандидат који добије највећи број гласова. Мандат председника трајао би пет година без могућности поновног избора. Функција председника неспојива је са било којом јавном и професионалном функцијом. Он би уживао имунитет као народни посланици и сенатори. Остали елементи избора препуштају се изборном закону. Председник Републике могао би се разрешити када Уставни суд, на предлог једног од скупштинских већа, утврди да је он у вршењу своје функције прекршио Устав. Иницијативу за то може покренути једна четвртина народних посланика, односно сенатора. Предлог Уставном суду да одлучује о одговорности председника Републике усваја Веће грађана већином гласова свих народних посланика, односно сенатора. Оба већа Народне скупштине констатују разрешење председника на заједничкој седници, уколико Уставни суд донесе одлуку да је председник Републике прекршио Устав.

Надлежност. Према овом предлогу председник Републике би представљао Републику Србију у земљи и иностранству; предлагао Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника свих посланичких група у Већу грађана; распуштао Веће грађана на образложен предлог председника владе; именовано судије Врховног суда и судије осталих судова и јавних тужилаца на предлог правосудног савета; покретао поступке пред Уставним судом; додељивао одликовања и признања утврђена законом; имао право обраћања Народној скупштини; доносио одлуке о помиловању. Он би својим актима проглашавао законе најкасније у року од седам дана од дана усвајања у Народној скупштини, а уколико би то пропустио да учини, закони би по уставном аутоматизму ступали на снагу. Одлуке председника Републике да би биле пуноважне морале би имати премапотпис председника Владе.

1.3. Влада

Модел Београдског центра за људска права опредељује се за мешовиту владу, тако да чланови владе уколико су и народни посланици могу задржати мандат у Народној скупштини. Владу чине председник, потпредседник и министри.

Избор и ојозив. Председник владе, потпредседници и министри бирају се тајним гласањем на седници Већа грађана већином гласова свих народних посланика. Истовремено се гласа и о програму владе.

Влада и сваки њен члан за свој рад одговарају Већу грађана. Влади може бити изгласано неповерење, тајно, већином гласова свих народних посланика, ако истовремено изгласа и одлуку о предлогу председника Републике за мандатара за састав нове владе. Уколико Веће грађана не изгласа тај предлог, председник Републике може распустити Веће грађана.

Надлежности. У делокругу владе, према овом предлогу устава, била би заштита уставног поретка и обезбеђивање поштовања људских права; вођење унутрашње и спољне политике; предлагање програма социјалне и економске политике; извршавање закона, других прописа и општих аката; предлагање закона, других прописа и општих аката; доношење уредби, одлука и других аката за извршавање закона; давање мишљења о предлогу других прописа и општих аката који је поднео други овлашћени предлагач; усмеравање и усклађивање рада министарстава и других републичких органа управе; постављање и разрешавање функционера у републичким министарствима и другим органима управе и организацијама, итд.

2. Нацрт Устава Краљевине Србије

Професор Павле Николић

Павле Николић, Србију одређује као државу српског народа и свих равноправних грађана, а по облику као парламентарну монархију у којој би монарх био шеф државе, симбол јединства српског народа и гарант уставом успостављених односа законодавне и извршне власти. Иако је овај предлог устава, по речима аутора, урађен као "Устав самосталне и суверене државе", он ни у ком случају "није препрека одржању заједничке државе Србије и Црне Горе", коју аутор види као реалну унију са јединственим међународно-правним субјективитетом.⁷

Организација. Народна скупштина је једнодомна. На 40.000 бирача бира се један посланик општим, једнаким и непосредним правом гласа. У Народну скупштину бирају се и представници области тако што се "на сваких 200.000 становника у области бира један посланик". Избори се врше путем листа, а на основу сразмерног представништва уз примену д'Онтовог система расподеле мандата. Посланици се бирају на 4 године. Народну скупштину сазива Краљ обавезно два пута годишње у њена редовна заседања. Прво редовно заседање отвара Краљ престоном беседом у којој упућује поруке народу и Народној скупштини и излаже стање у земљи, што је карактеристично за пар-

⁷ Јовановић Милан: Модели уставног преуређење Југославије и Србије, Институт за политичке студије, Београд, 2002. године, стр. 135-164.

ламентарне монархије. Народна скупштина може бити распуштена. Распуштање врши Краљ својим указом на предлог председника Министарског савета, после саветовања са председником Народне скупштине и председницима посланичких клубова. До самораспуштања Народне скупштине долази у случају да се Министарски савет не избере у уставом предвиђеном року.

Надлежности. Народна скупштина "одлучује о промени Устава" и "доноси законе Краљевине Србије". Законе које усвоји Народна скупштина, Краљ указом потврђује и проглашава уз право суспензивног вета - "ако Краљ одбије да потврди закон у року од 15 дана од дана усвајања у Скупштини, Народна скупштина може приступити поновном гласању и ако га усвоји апсолутном већином од укупног броја посланика, закон се сматра коначно усвојеним. У том случају, Краљ одмах проглашава закон". У надлежност Народне скупштине спада и да: усваја буџет и завршни рачун; бира председника Министарског савета којег је предложио Краљ и министре које је предложио кандидат за председника Министарског савета; гласа о неповерењу - на предлог најмање 25 посланика, Министарском савету или председнику Министарског савета - као и поједином министру; даје аутентично тумачење закона, доноси општи план развоја земље и просторни план, одлуке, декларације и резолуције; даје амнестију; бира шест чланова Врховног савета судства, именује Браниоца права грађана и Гувернера Народне банке Краљевине Србије; врши и друга права и дужности утврђена овим Уставом и законима.

2.2. Круна

Опредељењем за монархистички тип власти, аутор је "решио" и питање избора шефа државе, а присталице овог модела радо истичу као предност одсуство честих и скупих избора, и сл. Како је аутор Србију одредио као "наследну уставну парламентарну монархију са династијом Карађорђевића на трону", тако и титула Краља припада члановима династије Карађорђевић и то "мушким потомцима из законитог брака Краља по реду прворођење". У случају да краљ нема мушког потомства, он одређује наследника престола из побочне линије у мушком потомству и то са пристанком Народне скупштине. У случају смрти, трајне неспособности да врши власт или абдикације Краља, заступа га наследник престола. У случају да наследник није пунолетан, краљевску власт врши Намесништво које чине 3 лица које бира Народна скупштина између 6 кандидата које је Краљ одредио у свом тестаменту. Ако Краљ није одредио намеснике, листу од 6 кандидата предлаже Министарски савет. Мандат изабраних намесника траје до ступања на престо будућег Краља. Краљ образује и Крунски савет као саветодавно тело при Круни, чије чланове именује Краљ са доживот-

ним мандатом. Краљ не може бити позван на одговорност, осим за акте и дела које врши као приватна личност. Личност Краља је неприкосновена.

Надлежности. Краљ је шеф државе, гарант уставом успостављених односа законодавне и извршне власти и највиши представник Краљевине Србије у међународним односима. Краљ располаже властима које су му поверене Уставом и законима, у које спада да: предлаже промену Устава; потврђује и проглашава законе; даје претходно одобрење за закључивање међународних уговора; расписује референдум у случајевима предвиђеним Уставом; сазива и распушта Народну скупштину; престоном беседом отвара прво редовно заседање Народне скупштине; предлаже из редова парламентарне већине кандидата за председника Министарског савета; именује и разрешава дужност председника и чланове Министарског савета у случајевима одређеним Уставом; председава седницама Министарског савета - без права гласа - када, по позиву председника Министарског савета, сматра да је то корисно; именује на предлог Врховног савета судства председника и судије Уставног суда, Врховног суда, и осталих редовних судова војних судова, Управног суда, Рачунског суда, као и државне тужиоце и доноси одлуку о њиховом разрешењу; именује и опозива амбасадоре Краљевине Србије и прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника; даје помиловања у случајевима које предвиђа закон; додељује одликовања предвиђена законом; проглашава, на предлог Министарског савета, рат, непосредну ратну опасност и ванредно стање и закључује мир, а на основу претходне сагласности Народне скупштине; врховни је заповедник српске Војске; врши и друга права и дужности утврђене Уставом и законом. Акте које доноси Краљ премапотписују председник Министарског савета, надлежни министар или председник Народне скупштине.

2.3. Министарски савет

Избор и опозив. Министарски савет чине председник, потпредседници и министри, који су за свој рад и рад Министарског савета одговорни Народној скупштини. Народна скупштина бира председника Министарског савета на предлог Краља и кандидате за министре на предлог кандидата за председника Министарског савета. Народна скупштина гласа и о неповерењу, на предлог најмање 25 посланика, Министарском савету или председнику Министарског савета, као и поједином министру. Председник Министарског савета и министри имају право да поднесу оставку. Оставка председника повлачи оставку целог Министарског савета.

Надлежности. Министарски савет, са улогом Владе, у суштини спроводи политику Народне скупштине, тако да: води унутрашњу и

спољну политику Краљевине Србије; руководи цивилном и војном управом и одбраном земље и врши и друге послове утврђене Уставом и законом; генерално је овлашћен да доноси уредбе за извршавање закона; у време рата, непосредне ратне опасности или ванредног стања овлашћен је да доноси уредбе са законском снагом само ако Народна скупштина није у могућности да се састане, с тим да претходно саслуша мишљење председника Народне скупштине и поднесе их на потврду Скупштини чим буду у могућности да одржи седницу.

3. Пројект Устава Републике Србије

Forum iuris

Према пројекту који је сачинио Forum Iuris, Република Србија је дефинисана као "уставна демократска заједница свих грађана и националних заједница које у њој живе".⁸ Организација власти почива на начелу поделе власти у облику парламентарног система. Законодавна власт поверена је Скупштини Републике Србије. Извршна власт је у рукама Владе и Председника Републике који има традиционална репрезентативна овлашћења шефа државе. Судска власт је поверене судовима.

3.1. Скупштина Републике Србије

Организација. Скупштини Републике Србије поверена је законодавна власт. Она је и највиши представнички орган власти у Републици Србији. У пројекту Forum Iuris Скупштина Србије је дводомна - чине је Дом грађана и Дом територијалних аутономија. Имајући у виду првенствено грађански карактер државе, Дом грађана представља грађане и има 150 посланика који се бирају на периодичним, општим, слободним и непосредним изборима, тајним гласањем, по пропорционалном изборном систему. Мандат посланика у овом дому траје четири године. Дом територијалних аутономија репрезентује аутономне територијалне заједнице. У овај дом бира се по 15 посланика из сваке аутономне територијалне заједнице и Града Београда, а посланике бирају скупштине аутономних територијалних заједница. Представници националних мањина у Дому територијалних аутономија имају право на обезбеђена места, у складу са законом. Скупштина заседа на редовним - пролећним и јесењим - а ванредним заседањима. Она може бити распуштена у случају сукоба домова, а као алтернативно да то је и решење о самораспуштању Скупштине. Дом грађана ће бити распуштен ако не изабере Владу.

⁸ Предлози за нови Устав Србије, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004. године, стр. 99-177.

Надлежности. Овај пројекат устава снабдео је Скупштину Републике Србије следећим овлашћењима: доноси Устав Републике Србије; доноси законе у оквиру надлежности Републике; бира и разрешава председника Републике; потврђује међународне споразуме које закључују аутономне покрајине и аутономне територијалне заједнице; ратификује међународне уговоре; усваја буџет и завршни рачун; утврђује основе економске и социјалне политике за Републику Србију; усваја програм Владе; одлучује о интерпелацији и гласа о поверењу Влади; одлучује о одговорности председника Републике за повреду Устава; прогласава ванредно стање; бира и разрешава председника и чланове Владе, судије Уставног суда, судије Врховног суда, јавног тужиоца Републике Србије и његове заменике, гувернера Народне банке, омбудсмана, чланове Републичке изборне комисије, председнике и потпредседнике домова, радних тела и секретаре домова и радних тела Скупштине и друге органе одређене Уставом и законом; расписује републички референдум о питањима из своје надлежности, уколико Уставом није другачије утврђено; одлучује о распуштању скупштине општине; о амнестији; о имунитетским правима посланика; о скраћењу мандата посланика; доноси пословник о раду у свакоме од домова.

Посљуйак одлучивања. Forum Iuris је предвидео да домови заседају одвојено и да о питањима из надлежности Скупштине оба дома одлучују у равноправном делокругу, изузев о избору Владе и изгласавању неповерења Влади, о чему самостално одлучује Дом грађана. Одлуке се доносе већином гласова присутних посланика у сваком од домова, осим о питањима у којима је Уставом прописана квалификована већина.

3.2. Председник Републике

Избор и разрешење. Председник Републике бира се на 5 година и иста особа не може поново бити бирана на ту функцију. Председник Републике се бира на заједничкој седници оба дома Скупштине Србије већином гласова у сваком од домова, тајним гласањем. Ако у првом кругу гласања ни један од кандидата не освоји већину која је тражена, гласање с понавља. У другом кругу, гласа се за једног од два кандидата која су у првом кругу добила највећи или исти број гласова. Изабран је онај кандидат који је освојио највећи број гласова. По питању одговорности председника Републике, предвиђено је да за повреду Устава одговара пред Скупштином. Одлучивање о томе да ли је Устав повређен поверено је Уставном суду. Одлуку о разрешењу председника Републике због повреде Устава доносе оба дома, двотрећинском већином у сваком од домова Скупштине.

Надлежности. Председнику Републике поверено је да обавља део послова извршне власти који традиционално чине овлашћења шефа

државе: представља Републику Србију у земљи и иностранству; предлаже Дому грађана кандидата за председника Владе пошто саслуша мишљење представника свих парламентарних група; на образложен предлог Владе распушта Дом грађана; проглашава указом законе; има право да покреће поступке пред Уставним судом; додељује одликовања и признања; одлучује о помиловању; може да се обрати Скупштини Републике Србије; обавља и друге послове у складу са Уставом. Све одлуке председника Републике, да би биле пуноважне, морају да имају премапотпис, изузев оних о именовану мандатара за састав Владе и о распуштању Дома грађана. Акте председника Републике премапотписује надлежни министар, а уставне законе премапотписују надлежни министар и председник Владе.

3.3. Влада

Избор и оџозив. Владу чине председник, потпредседник и министри, који се бирају на период од четири године. Председник Републике предлаже кандидата за председника Владе након консултација са представницима свих посланичких група, а мандатар Владе предлаже састав Владе. Председника Владе и министре бира Дом грађана, већином гласова укупног броја посланика. У случају да се потребна већина не постигне, поступак гласања се понавља најкасније за 15 дана. Ако се Влада не изабере ни на поновљеном гласању, председник Републике предлаже новог мандатара за састав Владе. Уколико ни на поновљеном гласању Влада не буде изабрана, Дом грађана се распушта. Влада и сваки њен члан за свој рад одговарају Дому грађана. Парламентарна контрола Владе обухвата: посланичка питања, интерпелацију, и гласање о поверењу Влади уз алтернативни предлог да то буде у форми тзв. конструктивног гласања о неповерењу.

Надлежности. Влади су поверени најзначајнији послови извршне власти. Она: води унутрашњу и спољну политику Републике Србије; извршава законе, друге прописе и опште акте; предлаже законе, друге прописе и опште акте; закључује међународне споразуме у питањима из своје надлежности; штити уставни поредак и обезбеђује поштовање људских права; предлаже програм социјалне и економске политике и стара се о његовом спровођењу; доноси уредбе, одлуке и друге акте за извршавање закона и других прописа; даје мишљење о предлогу других прописа и општих аката које је Скупштини Републике поднео други овлашћени предлагач; усмерава и усклађује рад министарстава и других републичких органа управе и организације и поништава или укида њихове акте; поставља и разрешава функционере у републичким министарствима и другим органима управе и организацијама; доноси пословник о своме раду; обавља и друге послове поверене Уставом и законом.

4. Нацрт усјава Србије

Демократска странка

У моделу Демократске странке, Србија је одређена као "држава свих њених грађана, а по облику владавине као република". Организација државне власти се заснива на начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску.⁹

4.1. Народна скупштина

Организација. Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини Републике Србије која је и највише представничко тело свих грађана. Народна скупштина је једнодомна. Чини је 250 посланика који се бирају на слободним, општим и непосредним изборима. Мандат посланика је слободан и траје четири године. Народна скупштина може бити распуштена ако се у року од три месеца од дана њеног конституисања не изабере Влада или у случају да се дуже од три месеца не постигне кворум на седницама Народне скупштине. Одлуку о распуштању доноси председник Републике на предлог Владе.

Начин одлучивања. За пуноважан рад потребна је већина од укупног броја посланика. Одлуке у Народној скупштини доносе се већином гласова народних посланика, изузев "ако Уставом није предвиђено другачије", а предлог предвиђа то у случају избора председника Републике и Владе.

Надлежности. Према овом нацрту, Народна скупштина: доноси и мења Устав Републике Србије; доноси законе, друге прописе и опште акте у оквиру надлежности Републике; доноси Резолуције и Декларације; доноси план развоја и просторни план; усваја буџет и завршни рачун; утврђује предлог одлуке о промени граница Републике Србије; утврђује територијалну организацију у Републици Србији; одлучује о рату и миру и проглашава ванредно стање; ратификује међународне уговоре; расписује републички референдум; расписује републички јавни зајам и одлучује о задуживању Републике Србије; одлучује о одговорности председника Републике за повреду Устава; одлучује о интерпелацији; одлучује о имунитету посланика; доноси пословник Скупштине; бира и разрешава: председника Републике, председника, потпредседника Владе и министре; председника и потпредседнике Народне скупштине; председника и судије Уставног суда, председника и судије Врховног суда Србије, судије и јавне тужиоце, Заштитника људских права, гувернера Народне банке, чланове Републичке изборне комисије, одборе, комисије као унутрашња радна тела Народне скупштине, и друге функционере одређене Уставом и законом; оба-

9 Исто, стр. 177-217.

вља контролу над радом Владе и других органа и функционера одговорних Народној скупштини, у складу са Уставом и законима; даје амнестију за кривична дела; обавља и друге послове у складу са Уставом.

4.2 Председник Републике

Избор и разрешење. Председник Републике врши извршну функцију државне власти у складу са Уставом и представља Републику Србију у земљи и иностранству. Председника бира Народна скупштина тајним гласањем, већином од укупног броја посланика, на мандат од четири године уз могућност још једног узастопног избора на ову функцију. Председник Републике може да одговара за повреду Устава. Одлучивање о повреди Устава од стране председника Србије поверено је Уставном суду, који своје мишљење доставља Народној скупштини која на основу одлуке Уставно суда доноси одлуку о разрешењу председника Републике.

Надлежности. Председник Републике располаже уобичајеним овлашћењима карактеристичним за "слабог" шефа државе: представља Републику Србију у земљи и иностранству; учествује у раду Врховног савета одбране Србије и Црне Горе; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, којег подржава скупштинска већина; додељује републичка одликовања и признања; доноси одлуку о помиловању; има право обраћања Народној скупштини; има право да покрене поступке пред Уставним судом; обавља и друге послове у складу са Уставом. Акти председника Републике да би били пуноважни морају да имају премапотпис председника Владе или надлежног министра.

4.3. Влада

Избор и оџозив. Влада је носилац извршне власти у Србији. Чине је председник, један или више потпредседника и министри, које бира Скупштина Србије, већином гласова свих посланика. Влада Србије се бира на четири године. Влада и њени чланови за свој рад одговарају Народној скупштини. Скупштина или сама Влада покреће питање поверења Влади. Неповећење Влади је изгласано ако за такву одлуку гласа већина од укупног броја посланика Скупштине.

Надлежности. У надлежност Владе спада да: утврђује и води политику Републике Србије; предлаже законе и друге опште акте; извршава законе и друге опште акте; уређује организацију и начин свога рада; образује и укида министарства и друге органе и организације и утврђује њихову организацију и делокруг; доноси уредбе, одлуке и друге акте за извршавање закона и других општих акта; даје мишљење о предлогу закона и другог општег акта који је Скупштини Србије под-

нео други овлашћени предлагач; врши надзор над радом министарства и других републичких органа управе и организација, и поништава или укида њихове акте; поставља и разрешава функционере у министарствима и другим органима управе и организацијама; доноси пословник о своме раду; образује стручне и друге службе за своје потребе; обавља и друге послове прописане Уставом и законом.

5. Нацрт усјава Републике Србије

Демократска странка Србије

Демократска странка Србије у свом уставном пројекту Републику Србију дефинише као државу "српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди". Уређење државних органа заснива се на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос ове три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Носилац уставотворне и законодавне власти је Народна скупштина, Влада је оперативни део извршне власти, а председник Републике је део извршне власти који уравнотежава односе између осталих грана власти. Судску власт врше судови.¹⁰

5.1. Народна скупштина

Организација. Народна скупштина је једнодомна и њу чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, према пропорционалном изборном систему. У једнодомну скупштину улази 150 народних посланика који се бирају у Републици Србији као једној изборној јединици, а осталих 100 бира се у регионима пропорционално броју бирача у региону. Сваки регион је посебна изборна јединица. Мандат народних посланика траје четири године. Председник Републике овлашћен је, да на образложени предлог Владе, одлучи о томе да ли ће распустити Народну скупштину или не. Поред тога, председник Републике распушта Народну скупштину у још три уставом одређена случаја, с тим што је у тим посебним случајевима реч о уставној обавези, а не о праву председника Републике, односно "независно од ичијег предлога и мишљења, председник Републике дужан је да Народну скупштину распусти у случајевима одређеним Уставом" - а то практично значи, ако у поновљеном поступку не изабере Владу.

Надлежности. Народна скупштина је носилац уставотворне и законодавне власти. Поред тога, Народна скупштина има следећа овлашћења: доноси и мења Устав; одлучује о промени граница Републике Србије, расписује референдум; потврђује међународне уговоре кад је

¹⁰ Исто, стр. 217-269.

законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања; проглашава и укида ванредно стање; одлучује о промени Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, предлаже законе Скупштини СЦГ, даје претходну сагласност на одлуке Скупштине СЦГ кад је она предвиђена Уставном повељом и предлаже висину годишњих прихода и расхода за функционисање државне заједнице Србије и Црне Горе; доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије; доноси план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун Републике Србије; даје амнестију за кривична дела; бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара у складу са Уставом; бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и Омбудсмана и надзире њихов рад; бира пет судија Уставног суда; надзире рад служби државне безбедности; оснива стручне службе за послове из своје надлежности; врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Послужба одлучивања. У Народној скупштини одлуке се доносе путем тзв. кворумске већине - већином гласова народних посланика под условом да је на седници присутна већина посланика - или, кад је то посебно назначено, већином гласова свих народних посланика. Посебан поступак предвиђен је код усвајања органских закона - тада је неопходна апсолутна већина гласова свих посланика изабраних у Републици Србији као једној изборној јединици и апсолутна већина гласова посланика изабраних у регионима. Не буде ли први пут усвојен, глас се поново, а "органски закон усвојен је гласовима 143 народних посланика". Дакле, предложен је принцип одвојеног гласања народних посланика изабраних у регионима.

5.2. Председник Републике

Избор и разрешење. Председник Републике бира се на непосредним изборима тајним гласањем, при чему је изабран кандидат који добије већину гласова бирача који су гласали. У случају да ниједан кандидат није изабран, у другом кругу гласања бираће се између два кандидата који су у првом кругу добили највише гласова. Изабран је кандидат који добије највише гласова. Мандат председника Републике траје пет година и нико не може бити биран више од два пута на ову функцију. По питању разрешења, предвиђено је да се председник Републике разрешава због повреде Устава, одлуком Уставног суда, односно доношењем одлуке Уставног суда којом је утврђено постојање разлога за његово разрешење.

Надлежности. Председник Републике "изражава државно јединство Републике Србије и одржава равнотежу између три гране власти" (члан 108). У надлежности Председника Републике је и да: представља Републику Србију у земљи и иностранству; именује државне функционере одређене Уставом; предлаже Народној скупштини кан-

дидата за председника Владе и друге државне функционере одређене Уставом; даје помиловања и одликовања; оснива стручне службе за послове из своје надлежности; врши и друге послове одређене Уставом. Председник Републике овлашћен је да Народној скупштини врати на поновно гласање закон који је усвојила, али има и обавезу да поново изгласани закон прогласи. Уколико председник Републике не донесе указ о проглашењу закона, доноси га председник Народне скупштине. Дакле, председник Републике располаже правом суспензивног вета.

5.3. Влада

Избор и оџозив. Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Бира је Народна скупштина којој и одговара. Неповерење Влади може бити изгласано већином гласова свих народних посланика. Народна скупштина је затим дужна да у следећих 25 дана изабере нову Владу или да постојећој Влади изгласа поверење. Уколико Народна скупштина не учини ни једно ни друго, председник Републике је распушта. Овакво решење представља "нашим условима прилагођен" принцип тзв. конструктивног изгласавања неповерења влади, јер скупштинска већина, а не председник Републике, одређује мандатара за председника нове Владе, после изгласавања неповерења првој. Мање-више исти поступак важи и код гласања о поверењу Влади. Поред тога, предвиђен је додатни облик одговорности чланова Владе - одговорност за повреду Устава и закона пред Уставним судом.

Надлежност. Као носилац извршне власти, Влада располаже следећим овлашћењима: утврђује и води политику; извршава законе и друге опште акте Народне скупштине; доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона; предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач; оснива стручне службе за послове из своје надлежности; врши и друге послове одређене Уставом и законом. Ако Народна скупштина није у могућности да се састане, Влада проглашава и укида ванредно стање и "доноси уредбе којима прописује мере одступања од људских и мањинских права и ратном и ванредном стању".

6. Устав Србије

Либерали Србије

Либерали Србије дефинишу Србију као државу у којој "сва власт потиче од грађана и сувереност припада грађанима Србије", а организована је као парламентарна Република у којој је власт подељена на законодавну, извршну и судску.¹¹

11 Исто, стр. 351-388.

6.1. Парламент Србије

Организација. Уставна и законодавна власт припада Парламенту Србије који је и највиши представнички орган власти свих грађана. Парламент је једнодоман и чини га 250 посланика који се бирају тајним гласањем на општим, слободним и непосредним изборима. Парламент може бити распуштен ако се у року дужем од 90 дана од дана његовог конституисања не изабере председник Парламента, ако се не усвоји буџет, ако се не изабере Влада, на предлог Владе председнику Србије и у случају подношења оставке Владе. Одлуку о распуштању Парламента доноси председник Србије, а уколико он не донесе одлуку у року који је Уставом предвиђен, тада одлуку о распуштању Парламента доноси председник Уставног суда.

Надлежности. Парламент Србије, као носилац уставотворне и законодавне власти, има следеће надлежности: доноси и мења Устав Србије; доноси законе, друге прописе и опште акте у оквиру надлежности државе Србије; доноси резолуције и декларације; доноси Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране Србије; доноси стратегије развоја и планове; усваја буџет и завршни рачун; утврђује предлог одлуке о промени граница Србије; утврђује територијалну организацију Србије; одлучује о рату и миру и проглашава ванредно стање; потврђује међународне уговоре и конвенције; расписује референдум, јавне зајмове и одлучује о задуживању Србије; одлучује о одговорности председника Србије за повреду Устава; о интерпелацији; о имунитету посланика; потврђује међународне споразуме које закључе аутономне покрајине, односно регије; доноси Закон о Парламенту и Пословник о раду Парламента; усваја буџет за рад Парламента; разматра извештаје о спровођењу Закона и стању у области примене закона; прима представке грађана; разрешава председника Србије, бира председника, потпредседнике Владе и ministre, бира и разрешава председника и потпредседнике Парламента Србије, председника и судије Уставног суда, судије и тужиоце, Заштитника људских права, гувернера Народне банке, чланове изборне комисије и друге функционере и органе одређене Уставом и законом; обавља контролу над радом Владе и других органа и функционера одговорних Парламенту Србије; обавља парламентарни надзор над службама безбедности; даје амнестије за кривична дела; обавља и друге послове у складу са Уставом.

Послужба одлучивања. Одлуке се у Парламенту Србије доносе већином гласова присутних посланика, уколико Уставом није другачије предвиђено, док је за доношење уставних закона потребна "већина гласова присутних посланика на седници којој присуствује већина укупног броја посланика". Законе које усвоји Парламент, председник

Србије указом проглашава уз право одлажућег вета. Председник Србије може усвојени закон вратити Парламенту на поновно изјашњавање у року од седам дана од његовог усвајања, са образложеним примедбама. Уколико Парламент не прихвати примедбе и закон усвоји у првобитном облику, председник Србије је дужан да прогласи закон у року од седам дана. Уколико председник у предвиђеном року не прогласи закон, онда председник Парламента Србије доноси указ о проглашењу закона.

6.2. Председник Србије

Избор и разрешење. Председник Србије је шеф државе и "оличава и представља Србију у земљи и иностранству и врши извршну функцију државне власти у складу са Уставом". Председника Србије бирају грађани на општим, непосредним и тајним изборима, при чему је изабран онај кандидат који освоји већину од броја грађана изашлих на изборе. Мандат му траје пет година, а евентуална могућност његовог поновног избора није уређена у овом предлогу. Председник Србије може бити разрешен када се утврди да је повредио Устав. Одлучивање о повреди Устава од стране председника Србије поверено је Уставном суду, који своју одлуку доставља Парламенту Србије, у коме се, на основу те одлуке, одлучује о разрешењу председника Србије. Уколико у предвиђеном року Парламент не донесе одлуку о разрешењу председника Србије, одлука Уставног суда се, ако је њом утврђено да је учињена повреда Устава, непосредно примењује.

Надлежности. Према предлогу Либерала Србије председник Србије: представља Србију у земљи и иностранству; врши функцију врховног команданта оружаних снага; проглашава ванредно стање; именује судије Врховног суда Србије; предлаже Парламенту Србије кандидата за председника Владе, кога подржава скупштинска већина; на предлог Владе, доноси указе о постављењу и унапређењу у чин генерала; поставља амбасадоре Србије, на предлог министра иностраних послова; прима акредитивна и опозивна писма амбасадора у Србији; распушта Парламент Србије; обраћа се Парламенту извештајем о стању државе; додељује државна одликовања и признања; покреће поступак пред Уставним судом; проглашава законе; одобрава амнестије и помиловања на основу закона; обавља и друге послове у складу са Уставом.

6.3. Влада Србије

Избор и опозив. Влада Србије је носилац извршне власти и бира се већином гласова свих посланика Парламента Србије, на четири године. Ако парламент у року од 30 дана не изабере Владу, председник Србије предлаже новог кандидата за председника Владе у року од 15

дана. У случају да ни нови кандидат не буде изабран, Парламент се распушта. Председник Владе, потпредседници и министри одговарају за свој рад Парламенту Србије. Питање поверења Владе може да постави "петина укупног броја посланика Парламента Србије или сама Влада". Парламент Србије може, тајно, изгласати неповерење Влади већином гласова свих посланика. "Одлука о неповерењу ступа на снагу само уколико се на предлог председника Србије истовремено изабере нови председник Владе и нови састав Владе". Дакле, предвиђен је поступак конструктивног изгласавања неповерења Влади.

Надлежности. У надлежност Владе Србије спада да: утврђује и води политику државе Србије; закључује међународне споразуме у питањима из своје надлежности; предлаже законе и друга општа акта; извршава законе и друга општа акта; уређује организацију и начин свога рада, образује и укида министарства и друге органе и организације и утврђује њихову организацију и делокруг; доноси уредбе, одлуке и друге акте за извршавање закона; даје мишљење о предлозима закона и другог општег акта који је Парламенту Србије предложио други овлашћени предлагач; врши надзор над министарствима и другим републичким организацијама и органима управе и поништава и укида њихове акте; поставља и разрешава функционере у министарствима и другим државним органима и организацијама; доноси пословник о свом раду; образује стручне и друге службе за своје потребе; обавља и друге послове прописане Уставом и законом.

7. Отворена питања новог Устава

Г17 плус

Устав поред своје правне природе има и политичку садржину, тако да је при изради новог Устава потребно поступак правног формулисања одвојити од поступка утврђивања уставотворне воље, при чијем дефинисању треба ставити акценат на отворена и спорна питања која имају највећи значај, а остала питања од мање важности препустити стручњацима да их уреде по правилима струке - сматра политичка странка Г17 плус. С обзиром на оваква полазна гледишта концепт Г17 плус није дат у уставној форми, већ више представља упоредну анализу неколико уставних пројеката, уз понуђена решења Г17 плус за, по њиховом мишљењу, основна отворена уставна питања.

7.1. Парламент

Парламент по својој структури треба да буде једнодоман, а демократско представљање народа је потребно обезбедити одговарајућим одредбама у изборном закону на основу тзв. принципа позитивне дискриминације.

7.2. Председник

Јак уставни положај Председника обезбеђује тајно гласање, непосредни избор, апсолутна већина бирачког тела у првом кругу, релативна већина без цензуса излазности у другом кругу - у случају опредељења за "лакшу" изборну процедуру - или апсолутна већина бирачког тела у првом кругу, релативна већина са цензусом излазности у другом кругу, понављање поступка у случају неуспеха избора - у случају опредељења за "тежу" изборну процедуру. Разрешење председника не би требало да буде могуће без претходне одлуке Уставног суда о томе да ли је председник прекршио Устав. Овлашћења "јаког" председника чине: предлагање мандатара; захтевање информација од Владе; именовање свих тужилаца, укључујући и републичког државног тужиоца на предлог Високог савета правосуђа; право на обраћање скупштини; суспензивни вето; доношење привремених аката са уставном снагом за време ванредног или ратног стања; распуштање скупштине, на предлог Владе; именовање свих судија, на предлог Високог савета правосуђа, укључујући и председника Врховног суда; именовање једног броја судија Уставног суда.

7.3. Влада

Влада треба да буде "јака" уз конструктивно изгласавање неповерења, интерпелацију - укључујући разрешење - применљиву на премијера или све министре заједно, канцеларског типа, са премапотписом према председнику Републике, која доноси уредбе са законском снагом.

8. Нацрт Устава Републике Србије

Влада Републике Србије

У Нацрту Владе Републике Србије, који је, *mutatis mutandis*, исти као предлог за нови устав Демократске странке Србије, Република Србија је одређена као држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди. Уређење власти заснива се на подели власти на законодавну, извршну и судску. Уставотворну и законодавну власт врши Народна скупштина, извршну председник Републике и Влада, а судска власт припада судовима. Важно је истаћи да у предлогу Владе нема пледирања за регионализацију Србије у форми коју је предложио ДСС, чиме је ова странка исказала спремност на компромисна решења са циљем да убрза процес израде новог Устава.¹²

12 www.srbija.gov.yu .

8.1. Народна скупштина

Организација. Народна скупштина је једнодомна, састоји се од 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, путем пропорционалног изборног система. Мандат народног посланика траје четири године. Народну скупштину може, на образложени предлог Владе, да распусти председник Републике. Поред тога, председник Републике је дужан да Народну скупштину распусти у случајевима који су одређени Уставом - нпр. ако у поновљеном поступку не изабере Владу.

Надлежности. Народна скупштина је носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Сходно томе, у надлежност Народне скупштине спада да: доноси и мења Устав; одлучује о промени границе Републике Србије; расписује референдум; потврђује међународне уговоре када је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања; проглашава и укида ванредно стање; одлучује о промени Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, предлаже законе Скупштини СЦГ, даје претходну сагласност на одлуке скупштине СЦГ кад је она предвиђена Уставном повељом и предлаже висину годишњих прихода и расхода за функционисање државне заједнице Србије и Црне Горе; доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије; доноси план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун; даје амнестију за кривична дела; бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара; бира и разрешава гувернера Народне банке Србије, Омбудсмана и надзире њихов рад; бира судије и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове дужности; бира пет судија Уставног суда; надзире рад служби државне безбедности; оснива стручне службе за послове из своје надлежности; врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Послужба одлучивања. Народна скупштина, по правилу, одлуке доноси већином гласова посланика под условом да је на седници присутна већина народних посланика - дакле, путем тзв. кворумске већине. Када је то посебно назначено, одлуке се доносе већином гласова свих народних посланика - питања везана за остваривање надлежности државне заједнице; амнестија; проглашавање и укидање ванредног стања; прописују мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању; о ратификацији међународних уговора; укидање имунитета посланика; усваја буџет и бира и разрешава влада, гувернер и носиоци правосудних функција;

8.2. Председник Републике

Избор и разрешење. Председник Републике бира се на непосредним изборима, тајним гласањем, при чему је изабран кандидат који до-

бије већину гласова бирача који су гласали. Ако ниједан кандидат не освоји потребну већину у првом кругу, у други круг иду два кандидата који су добили највише гласова. У другом кругу изабран је кандидат који добије највише гласова. Мандат председника Републике траје пет година и нико не може више од два пута бити биран на ову функцију. Председник Републике се разрешава одлуком Уставног суда, због повреде Устава.

Надлежност. Према овом предлогу председник Републике "изражава државно јединство Републике Србије" и има следећа овлашћења: представља Републику Србију у земљи и иностранству; именује државне функционере одређене Уставом; предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе и друге државне функционере одређене Уставом; даје помиловања и одликовања; оснива стручне службе за послове из своје надлежности; врши и друге послове одређене Уставом. Председник Републике има овлашћење да Народној скупштини врати закон који је усвојила на поновно гласање, с тим што је председник Републике дужан да прогласи поновно изгласани закон. У случају да председник Републике не донесе указ о проглашењу закона, доноси га председник Народне скупштине.

8.3. Влада

Избор и оџозив. Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Бира је Народна скупштина. Кандидата за председника Владе предлаже председник Републике из редова политичке странке или коалиције која после избора има већину народних посланика, у року од двадесет дана од конституисања Народне скупштине. У наредних 15 дана кандидат за председника Владе предлаже кандидате за ministre и излаже програм Владе пред Народном скупштином. Ако Влада не буде изабрана 45 дана од конституисања Народне скупштине, поступак избора Владе се понавља у наредних 30 дана. Ако ни у поновљеном поступку Влада не буде изабрана, председник Републике распушта Народну скупштину. Влада и сваки њен члан су за свој рад одговорни Народној скупштини. Парламентарна контрола владе обухвата: интерпелацију, гласање о поверењу Влади и гласање о неповерењу Влади у форми тзв. конструктивног гласања о неповерењу.

Надлежност. У надлежност Владе, као носиоца извршне власти у Републици Србији, спада: утврђује и води политику; извршава законе и друге опште акте ради извршавања закона; предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач; оснива стручне службе за послове из своје надлежности; врши и друге послове одређене Уставом и законом; одговорна је Народној скупштини за политику Републике Србије, за стање у свим областима из надлежности Републике Србије сходно начелу

поделе власти, за извршавање закона, прописа и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе. Ако Народна скупштина није у могућности да се састане Влада проглашава и укида ванредно стање и доноси уредбе којима прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању.

9. Основна ојредељења за нови Устав Србије

Социјалистичка партија Србије

Предлог СПС-а за нови устав Србије није дат у нормативној форми, већ нуди низ идеја којима би у квалитативном погледу могла да превазиђу слабости и недоречености у важећем уставу. Социјалисти указују да је актуелни Устав Србије извршио дисконтинуитет са комунистичким уређењем и увео парламентарни систем, људска права и слободе, тржишну привреду, вишестраначки систем... Са тим решењима нови устав даље не може правити дисконтинуитет, како се истиче у овом предлогу. Али СПС у суштини истиче да је Србији потребан нови Устав због тога што је претходни писан и донесен у посебној ситуацији и да нове прилике у Србији траже другачија уставна решења. СПС заузима конструктиван став о потреби уставних реформи и критикује опште негирање и ниподаштавање важећег Устава, као тежњу за доношење новог Устава по мерилима странака које себе називају демократским.

У предлогу који је сачинила СПС истиче се да Србија треба да буде дефинисана као "држава српског народа и свих њених грађана". Систем власти у Србији треба да буде парламентаризам, са међусобном контролом и равнотежом свих грана власти.

9. 1. Народна скупштина

Народна скупштина би требала да остане једнодомно представничко тело свих грађана, због тога што свако представљање територијалних јединица као таквих - како у једнодомном парламенту, тако и у другом дому - "носи опасност од федерализације земље". У Народној скупштини би требало да буду заступљени и представници националних мањина сходно начелу позитивне дискриминације. Систем расподеле мандата не би требало да буде одређен у уставу, иако је "досадашње искуство показало да је нашем политичком менталитету ближи већински систем од система сразмерног представништва." Предвиђено је да број посланика остане као у важећем Уставу из 1990. године, јер је он обезбеђивао кандидатуру за народне посланике свим крајевима у Србији. "Народна скупштина задржала би право изгласавања неповерења Влади из класичног парламентаризма, а право Владе да распусти Народну скупштину било би пренето искључиво на

председника Републике. Проглашавање ратног стања, стања непосредне ратне опасности и ванредног стања предвиђено је да буде у надлежности Народне скупштине "због заступљености више политичких опција" у њој. Народна скупштина би, у том случају, могла својом одлуком да пренесе на председника Републике посебна овлашћења која има у таквим, ванредним приликама.

9.2. Председник Републике

У предлогу СПС-а у погледу шефа државе истакнуто је да председника Републике, који би оличавао непарламентарну егzekутиву, треба да бирају бирачи непосредно. За овакво решење предлагач се определио јер је мишљења да "систем власти у Србији треба да буде парламентаризам, у којем би шеф државе - председник Републике - вршио модераторну власт." Искуство је показало да фузија парламента и владе, карактеристична за парламентаризам, може да доведе до власти владе над парламентом, уместо да буде обрнуто. И управо ради обезбеђивања стварне поделе власти, неопходно је постојање органа извршне власти који се конституише, функционише и политички одговара по принципу непарламентарне егzekутиве. Тек тада се обезбеђује стварна равнотежа власти карактеристична за парламентаризам - сматра предлагач. Однос између председника Републике и Народне скупштине би се, по мишљењу предлагача, заснивао на равнотежи овлашћења, тако што би председник Републике имао право суспензивног, одлажућег вета и право да распусти Народну скупштину, а Народна скупштина би могла, пошто покрене поступак пред Уставним судом, ако Уставни суд утврди да је председник Републике поврдио Устав, да разреши председника Републике.

9.3. Влада

По свом саставу Влада би требало да буде непосланичка, без уставног овлашћења за доношење уредби са законском снагом.

10. Устав Србије

Модел експертске групе Председника Републике

Модел устава експертске групе председника Републике Србије Бориса Тадића у четвртом делу насловљеном са Организација власти предвиђа хоризонталну структуру власти подељену између Народне скупштине која располаже законодавном и уставотворном влашћу и бифедалне егzekутиве оличене у председнику Републике и Влади. По решењима избора, надлежности, начину рада и односима, решења у овом уставном пројекту сличан је са пројектом који је као иницијативу за доношење новог устава Народној скупштини Републике Србије

упутила Влада, па нећемо детаљније износити решења из овог пројекта.¹³

10.1. Народна скупштина

Избор. Народна скупштина је предвиђена као једнодомно тело са 250 посланика, уз равномерну заступљеност полова и обавезу представљања националних мањина по начелу позитивне "дискриминације, уз посебну заступљеност грађана и грађанки аутономних покрајина и градова, што би се све уредило законом". Мандат народног посланика је слободан и трајао би четири године. Народна скупштина могла би пуноважно да ради уколико је верификовано најмање три четвртине мандата народних посланика. Инсистира се на равноправности полова, па се тако предвиђа да најмање једно место потпредседника буде резервисано за мање заступљен пол. Скупштина би се могла распустити уколико дуже од три месеца од дана конституисања не изабере владу, ако дуже од три месеца не постигне кворум за рад, као и на образложен предлог председника владе. У свим случајевима Скупштину би својим актом распуштао председник Републике.

Надлежности. Као и у већ поменутом пројекту владе, Народна скупштина би одлучивала о промени Устава, доносила законе и давала њихова аутентична тумачења; доносила резолуције и декларације, план развоја и просторни план; буџет и завршни рачун; утврђивала предлог одлуке о промени граница; уређивала територијалну организацију; проглашавала ванредно стање; ратификовала међународне уговоре; уређивала државне симболе и њихову употребу; расписивала републички референдум и локалне изборе; расписивала републички јавни зајам; одлучивала о задуживању Републике; констатовала престанак мандата председника Републике због повреде Устава; одлучивала о имунитету народних посланика; бирала и разрешавала председника, потпредседнике и ministre, функционере Народне скупштине; судије Уставног суда, Заштитника људских права; Гувернера Народне банке; чланове изборне комисије; контролисала рад владе и министара; одлучивала о интерпелацији и гласала о поверењу влади или појединим министрима; давала амнестије за кривична дела, итд.

10.2. Председник Републике

Избор и разрешење. Председник Републике бирао би се непосредно тајним гласањем, а на ту функцију би могао бити биран држављанин Србије који је напунио 40 година живота, а последњих 10 година имао пребивалиште у Србији. За председника Републике изабран је кандидат који освоји већину гласова бирача који су гласали.

¹³ Дневни лист Политика, додатак, 14. јануара 2005. године.

Значи није предвиђен цензус излазности нити цензус броја гласова за стицање мандата. Мандат председника Републике трајао би пет година, а исто лице могло би се највише два пута бирати на ту функцију. Према овом пројекту председник Републике био би одговоран за повреду Устава. Предлог за утврђивање одговорности по овом основу могла би да поднесе најмање једна трећина посланика Народне скупштине, а он би био пуноважан ако би га подржала најмање половина од укупног броја посланика. Одлуку о постојању или непостојању повреде Устава доносио би Уставни суд и достављао Народној скупштини. Даном те одлуке престајао би мандат председника Републике, а Скупштина би то само констатовала на првој седници.

Надлежности. Председник Републике представљао би Републику Србију у земљи и иностранству; предлагао мандатара за састав владе; доносио указ о именовању председника и чланова владе после њиховог избора; имао право обраћања Народној скупштини и покретања поступака пред Уставним судом; доносио Указ о распуштању Скупштине и расписивао изборе за Народну скупштину; доносио указе о проглашењу закона; додељивао републичка одликовања и признања; председавао високим правосудним саветом; постављао судије на основу одлуке Високог правосудног савета; предлагао кандидате за судије Уставног суда. Председник би располагао и суспензивним ветом. У року од 15 дана од дана усвајања закона, односно седам дана ако је закон усвојен по хитном поступку, он би морао да прогласи закон или га врати Народној скупштини на поновно одлучивање уз писмено образложење. Такав закон би на поновном гласању морао бити усвојен двотрећинском већином, а он би био обавезан да га прогласи.

10.3. Влада

Влада се у овом предлогу дефинише као орган извршне власти, коју чине председник, један или више потпредседника или министри, с тим да по опредељењу за равноправност полова једно потпредседничко место обавезно припада мање заступљеном полу. Овај модел предвиђа непосланичку владу, јер изричито каже да чланови владе не могу бити у другој плаћеној служби, ангажовати се на лукративним делатностима, обављати друге професионалне делатности.

Избор и разрешење. Владу бира Народна скупштина на предлог кандидата за председника владе већином од укупног броја посланика. Мандатар износи програм и састав владе и Народна скупштина то истовремено усваја или одбија. Председник Републике предлага мандатара у року од 15 дана од дана конституисања Скупштине. Уколико Народна скупштина у року од 30 дана не изабере владу, он ће предложити новог кандидата у року од 15 дана. Ако ни новопредложени кандидат не буде изабран у року од 30 дана, Народна скупштина се распу-

шта. Председник и чланови владе за свој рад одговарају Народној скупштини. Разрешење члана владе може затражити најмање 30 народних посланика. То може затражити и председник владе, али истовремено мора предложити новог кандидата на његово место. О тим предлозима изјашњава се Скупштина већином гласова посланика Народне скупштине. Предвиђено је да Народна скупштина осим посланичког питања може користити и интерпелацију као инструмент контроле рада владе и утврђивања њене одговорности, а да би она била увршћена у процедуру њу мора подржати најмање 60 посланика. Влада је дужна да у року од седам дана одговори на интерпелацију, а о одговору се расправља на првој наредној седници. Ако Народна скупштина не прихвати одговор владе гласа се о поверењу влади. О истом питању које би било предмет интерпелације не може се одлучивати пре истека рока од 90 дана нити то могу покренути у истом року посланици који су поднели претходну интерпелацију. Гласање о неповерењу влади може затражити најмање 80 народних посланика или сама влада. Такав предлог ставља се на дневни ред најмање три, а највише пет дана од дана покретања поступка. Што се тиче самог изгласавања неповерења оно је предвиђено алтернативно. Прво се предлаже да се влади тајним гласањем већином гласова од укупног броја посланика изгласа неповерење, или као алтернатива да Народна скупштина своје неповерење према влади исказе избором нове владе.

Надлежност. Према овом пројекту влада би утврђивала и водила политику Србије; предлагала Устав и закон; предлагала буџет и подносила завршни рачун; давала мишљење о иницијативама других предлагача аката Народне скупштине; доносила уредбе и друге опште акте; предлагала распуштање Народне скупштине; доносила акте и предузимала мере за време ванредног стања, итд.

Закључак

Сви разматрани пројекти за нови Устав Србије полазе од поделе власти на законодавну, извршну и судску, стандардну за чист парламентарни облик власти. Што се тиче организације и односа легислативе и егzekутиве, сви модели предвиђају бицефалну извршну власт. Делокруг овлашћења и међусобни односи уређени су мање-више идентично, са специфичностима који произилазе из других аспеката уставне материје, а која се превасходно односи на територијалну организацију.

Већина приказаних уставних модела законодавно-представничко тело назива Народном скупштином и сматра да оно треба бити једнодомно са бројем посланика који се и сад бира у сазив Народне скупштине. Мандат Скупштине би остао непромењен, а по већини предлога посланици би се бирали пропорционалним изборним системом, ко-

ји би се начелно гарантовао уставом. Пројекти који предлажу дводомност законодавног тела, други дом углавном схватају као представничко тело територијалних јединица и оваква структура Скупштине у овим пројектима произилази из разгранате територијалне организације која инсистира на свеопштој децентрализацији и деконцентрацији власти у Србији. Што се тиче делокруга надлежности, он је готово идентичан у свим анализираним пројектима. Разлике су у језичким нијансама. Исти закључак се односи на поступак рада и одлучивања, уз разумљиве разлике које произилазе из једнодомности, односно дводомности, Народне скупштине. Посланичко питање, интерпелација и гласање о неповерењу влади, основни су механизми контроле рада владе у већини приказаних модела новог Устава, с тим што се често предлаже изгласавање неповерења у конструктивној форми, тј. условавањем избора нове владе. Генерално посматрано, сви пројекти садрже допуне и прецизирања у односу на актуелни Устави вредни су пажње посебно у домену попуњавања празнина у појединим елементима актуелног Устава које су непотпуне и недоречене, а односе се на конституисање и распуштање Народне скупштине, избор владе, проглашавање ванредног стања и сл.

У погледу шефа државе, сви предлози осим једног пледирају за председника Републике. Иначе и сам пројекат уређења Србије као монархије представља, бар за сада, више историјске реминисценције него реалан избор. У анализираним пројектима разликују се два схватања која условно делимо на позицију "јаког" и "слабог" председника Републике. Ова позиција највише се може извести из начина избора, а мање из делокруга овлашћења која се одређују Уставом шефу државе. Мање-више посматрано, већина предлога је за непосредан избор шефа државе са стандардним овлашћењем и суспензивним ветом какав познаје и актуелни устав. Сви ови пројекти не допуштају јачу модераторну улогу председника Републике, чак и када за то пледирају. Али и поред тога, председник Републике - по понуђеним решењима - могао би бити "власт која умерава". Тако најкритикованији део важећег Устава, судећи по предлагачима остаће на снази и након уставних реформи, што најбоље сведочи о карактеру тих критика.

Што се тиче владе, већина предлога подразумева мешовиту владу, а мањи број непосланичку. Начин избора владе и предлагање мандатара идентично је уређен у готово свим предлозима. Овлашћења владе су истоветна, а разлике су језичке природе. Однос владе према председнику Републике практично је идентичан као у важећим уставним решењима. Што се тиче односа владе према Народној скупштини, односно законодавном телу, ствар је нешто другачија. Много прецизније него до сада предлаже се уређивање одговорности владе, уз увођење инструмента интерпелације пре свега, али и кроз прецизирања

институције посланичког питања и покретања изгласавања неповерења влади. Међутим, ни ови уставни пројекти нису пронашли механизме за крупан недостатак савременог парламентаризма који се огледа у потпуној доминацији извршне власти над законодавном.

Из приказаних решења у круцијалној уставној материји видљиво је да нема места спорења које би могле бити брана за постизање консензуса. Тако имамо парадокс да се уставна расправа у јавности, чак и стручној ужој, потенцира на парцијалним питањима која нису од примарне важности. То нам сведочи, пре свега, о стању политичког духа и страначке непомирљивости у дефинисању новог Устава Србије, а не о предложеним решењима. Дуготрајна расправа гурнула је у страну исфорсирана питања одређивања државе као националне или грађанске, начина избора председника - посредно или непосредно и када се у јавности почео стварати привид да су се страначке страсти стишале и да се рад на уставу са полемика у медијима преселио у Народну скупштину, потенцирана је нова разлика, начин доношења новог Устава. Уколико председник Републике и Демократска странка, чији је он председник, са својим сателитима из бившег ДОС-а буду инсистирали на Уставотворној скупштини, сасвим је извесно да Србија неће добити нови Устав пре краја 2006. године.

Литература

- Степанов Владимир: Хоризонтална организација власти у предлозима за нови Устав Србије, у Зборнику У СУСПРЕТ НОВОМ УСТАВУ СРБИЈЕ, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004. г., стр. 39-53.
- Јовановић Милан: Модели уставног преуређења Југославије и Србије, Институт за политичке студије, Београд, 2002. г.
- Томић Зоран: Влада и министарства, De constitutione ferenda, у Зборнику УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ, Ниш, 2004., стр. 119-141.
- Вучић Оливера: Положај и функције државног поглавара - шефа државе, у Зборнику УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ, Ниш, 2004., стр. 105-119.
- Самарцић Слободан, Организација власти у новом Уставу Србије, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2003., стр. 21-30.
- ПРЕДЛОЗИ ЗА НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ, Приредио Зоран Лутовац, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004., стр. 399.
- УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ, Зборник са научног скупа, одржаног 21. и 22. априла 2003. г. на Правном факултету у Београду, Београд, 2003., стр. 412.
- Петров Владан, Положај и функције Парламента, Зборник УСТАВНО ПИТАЊЕ СРБИЈЕ, Правни факултет, Ниш, 2004. г., стр. 87-105.

HORIZONTAL ORGANIZATION OF POWER ACCORDING TO THE PROPOSALS FOR A NEW CONSTITUTION OF SERBIA

Summary:

During four years of intensive discussions and attempts of three governments to adopt a new Constitution of Serbia, ten constitutional projects have been accomplished. They all share the same agenda of theoretical concept of the power sharing. Special attention is paid to the relations between legislative and executive aspects of it. All projects call for bicefal executive power with various competencies of the head of the state included, in most of the cases in the role of the President of Republic, except in the case of the proposition for establishment of the monarchy by Prof. Dr. Pavle Nikolic. The proposed constitutional models thoroughly subsume the parliamentary system with classic warranties for the National Parliament, the president of Republic and the government. The proposed concepts are not very inventive when it comes to the control of the government's activity and domination of the executive regulation over the Parliament. According to these, in many regards, the key aspects of the content of the Constitution, there is no any controversial constitution proposal which could endanger the adoption of the new Constitution.

Key Words: Horizontal Organization of the Power, National Parliament, President of the Republic, Government, Competencies, Elections, Inter-relationships...

