

УДК:
342.4(497.11)
Примљено:
18. 11. 2006
Прихваћено:
27.11.2006
Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XVIII) V, vol=12
Бр. 4/2006.
стр. 663-680

Милан Јовановић
ванредни професор Факултета политичких наука
Универзитета у Београду

НОВИ УСТАВ СРБИЈЕ - МАНИПУЛАТИВНИ ИЛИ НЕУТРАЛНИ УСТАВНИ ДИЗАЈН

Сажетак

Организација власти је најспораванији део Устава Србије из 1990. године. Принцип поделе власти, позиција Народне скупштине, председника Републике и Владе; децентрализација; изборни систем и њихови међусобни односи - уставни дизајн који пресудно утиче на последице у политичком систему - операционализован је тако да је у Србији функционисао мешовити или полупредседнички систем. Такав облик власти у нашим условима проглашаван је и критикован као президанцијализам, цезаризам, султанизам... Циљ уставотворца био је дисконтинуитет с политиком и Уставом коју су оличавале владе Социјалистичке партије Србије и Слободан Милошевић. Овај прилог посвећен је анализи уставног дизајна у Уставу Србије из 2006. године - шта и како је уставотворац променио у организацији власти и да ли је отклонио механизме које је посебно критиковао - непосредан избор шефа државе, одсуство премапотписа, могућности распуштања представничког тела, и сл. Анализа новоконституисаних института врши се кроз моделе манипулативног и неутралног уставног дизајна.

Кључне речи: уставни дизајн, организација власти, Народна скупштина, председник Републике, Влада, децентрализација, изборни систем, манипулативни дизајн, неутрални дизајн.

I

После шеснаест година беспоштедног оспоравања Устава из 1990. године, десет пројеката новог устава, шест година политичко-партијских покушаја три владе произашле из Демократске опозиције Србије – с ненаданом лакоћом, Србија је добила нови устав.

Толике анализе и критике појединих института сада већ бившег – претходног – устава, бројни предлози за нови устав, време и енергија томе посвећени претпостављали су да ће основни акт бити примерен времену и потребама српског друштва и државе, и као такав заиста нов и бољи. Поготово што је Устав 1990. године писан у околностима које су данас драстично измењене и које диктирају другачује потребе за темељним актом политичке заједнице. Међутим, текст новог устава, који је изнет пред посланике и грађане, по свом садржају, циљевима и начину доношења није испунио та очекивања и оправдао епитете којим га украшавају његови политички творци и промотери.

Циљ уставотвораца, окупљених у Демократски покрет Србије, био је дисконтинуитет са политиком и системом претходне власти, оличених програмски у владавини Социјалистичке партије Србије и персонално Слободана Милошевића. Политика је промењена оштрим заокретом на унутрашњем и међународном плану. Док је трајао превратнички, револуционарни занос, уставни систем је остао по страни иако је у неким областима мењан законима уз прегрштну равнодушност и спорадичну интервенцију Уставног суда. Новим властима у “старом” уставном систему нису више сметали ни режим поделе власти, ни људска права, ни равноправност својинских облика... Они су ефикасно и доследно спроводили своју политику. Од 2000. до 2006. године у Народној скупштини Републике Србије донето је тачно 600 закона. Реформе нових политичких власти потпуно су промениле правни, економски и политички систем. Измењен је правосудни систем; шок терапијом извршена је брза приватизација; елементи радног и социјалног законодавства уподобљени принципима неолибералне концепције слободног тржишта и опште либерализације. Устав из 1990. године није био сметња власти за њихов програм и политику. Промена устава као правни израз дисконтинуитета, затребала је тек када су политиком ДОС-а створени услови који су нови устав учинили нужним и преко потребним – неуставно укидање СР Југославије, конституисање државне заједнице, сецесија Црне Горе, условљавање приступања

Европској унији, нове потребе за експанзију неолибералне политике у економској сфери.

У покушају да се тај циљ досегне пропао је пројекат две владе ДОС-а за промену устава. У силној жељи да изврше уставну реформу, творцима новог устава, све мање је био важан садржај, а све значајнији сам чин. Постало је важније ко ће бити иницијатор, ко ће се пред грађанима хвалити као уставотворац и то политички капитализовати, него шта устав треба да садржи, како то записати и усвојити. Њима није требало другачије институционално уређење и решења појединих уставних принципа и института примерено тренутку и потребама Србије као политичке заједнице. Они су тражили изборни адут и пронашли га у реконституционализацији истих принципа са истим мотивима и лошијом правном лексиком и систематиком.

То се најбоље види из појединих поступака који су претходили усвајању Устава 1990. године и Устава 2006. године.

Први пример огледа се у дилеми “устав и/или избори”. Пре нешто више од деценију и по опозиција, а данашња власт, захтевала је прво вишестраначке непосредне изборе, чак и по социјалистичком уставу и за тродому Републичку скупштину, а владајућа СПС предлагала је нови устав, који би Србију конституисао на принципима грађанске државе, политичких слобода, вишестраначја, тржишне привреде и парламентарне демократије. Дилему су разрешили грађани на референдуму подржавајући прво уставну реформу, а потом изборе. Данас 2006. године дилема је обновљена кроз синтагму “уставотворна скупштина и/или избори”. Опозициона Демократска странка предлагала је изборе за уставотворну скупштину, што је као иницијативу пре непуне три године одбила, када је долазила од тада опозиционе, а данас владајуће, Демократске странке Србије. И та дилема је разрешена тако што је устав изнет пред грађане и практично послужио као разлог за расписивање превремених избора иако су они првенствено последица распада скупштинске већине која је подржавала Владу и политичких процеса иницираних споља и везаних за тзв. решавање коначног статуса Косова и Метохије.

Уставу из 1990. године – Милошевићевом уставу – приговарано је што је усвојен од стране једностраначке комунистичке скупштине. На тој озбиљној замерци као премиси грађена је општа, више идеолошка него стручна, правна и компаративно заснована, критика појединих уставних решења. Актуелни устав усвојен је у

вишестраначкој скупштини, а инициран од коалиционе, и још мањинске владе, готово општом сагласношћу – за предлог новог устава гласало је 242 посланика. У првом случају радило се о једнопартијском монолитизму. У другом случају радило се о компромису који је више личио на вишестраначко једноумље него на политички консензус. У том процесу посланици нису учествовали. Они су “примили” устав од “корица до корица” – без икакве расправе, не само у пленуму, него и у официјелним скупштинским телима, каква је Одбор за уставна питања, који се у 2006. години састао само два пута.

Устав је настао као договор политичких лидера – страначких елита, парламентарних партија и то не свих. Он је резултат, пре свега, Демократске странке и Демократске странке Србије. Прва је у уставу видела инструмент за превремене изборе и зато га подржала, а друга политички поен и остваривање најважнијег предизборног обећања и зато прихватала све предлоге за компромис, чак и оне који су ишли на уштрб јасних и логичних правних дефиниција појединих уставних института. Српска радикална странка капитализовала је подршку уставу, потврђујући став да не само да без ње нема новог устава, него и да је она конструктиван фактор у његовом изгласавању. Социјалистичка партија Србије и Г17 плус нису имале политички капацитет да бојкотују компромис великих политичких ривала. Социјалисти нису у својој подршци довољно нагласили да нови устав практично промовише принципе и решења због којих су они као политички творци Устава 1990. године све време трпели жестоке критике. Странка Г17 плус, знајући да после устава иду нови избори, није имала снаге да се супротстави пројекту који ће ићи на верификацију грађана.

Као круцијални политички разлог за нови устав и 1990. и 2006. године послужио је статус Аутономне покрајине Косова и Метохије. Уставом 1990. године Србија је поново конституисана као целовита република, успостављајући ингеренцију над двома аутономним покрајинама, тако што је суспендовала атрибуте који су их чинили практично изједначеним са републикама. Успостављање државног и територијалног јединства Србије омогућило је, и правно и политички, да Србија спремније преброди последице сецесионистичког грађанског рата и насилног разбијања СФРЈ. Данас, Космет се поново истиче као кључни уставни разлог, толико да је у самој преамбули наглашено да је “Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије..... у оквиру суверене државе

Србије...”, а потпуно омаловажено и запостављено у важнијем, нормативном делу Устава. Овом лошом заменом теза и нормативног позиционирања Косова и Метохије у новом уставу, уставотворац је обезбедио снажан, ако не и пресудни, мотивациони фактор за излазак грађана на референдум, али не и суштински бољу политичку позицију у регулисању статуса Косова и Метохије, које је под протекторатом Уједињених нација.

Милошевићев устав опозиција је критиковала и са позиције изостанка јавне расправе. Већ на самом почетку своје историје, Устав из 1990. године, пежоративно је називан октроисаним. Замерано му је што није био на увиду широј, а посебно стручној јавности. Уставотворци, а некадашњи критичари, 16 година касније, минимизирају јавну расправу и титулишу је “комунистичким ритуалним реликтом” лишеног било каквог утицаја на понуђена решења. При томе је истицано како се “расправа води шест година”; како је јавност “до детаља упозната са различитим уставним пројектима”; и сл. Тиме се свесно маскира да текст сада важећег устава није био на увиду јавности, чак ни оној представничкој, оличеној у посланицима Народне скупштине, а камоли широј и посебно стручној јавности. Тај устав је рађен на брзину и са малим упливом јавности, као ретко који устав у српској уставотворној историји. При томе се сва краткотрајна дебата свела у ствари “за” и “против” на референдуму, а не на разматрање и побољшавање појединих понуђених уставних решења.

Поступци приликом усвајања Устава 1990. и 2006. године, су, дакле, готово идентични. Они су пре 15 година жестоко критиковани, а данас готово глорификовани. Шта се то променило у петнаестак година и условило другачију квалификацију истих поступака? Само власт.

Дакле, не само по садржају правних института и начину регулисања кључних делова уставне материје, него и по поступцима по којима је усвојен актуелни устав из 2006. године не разликује се од оног из 1990. године. Нови уставотворци тежили су дисконтинуитету, а у суштини су спровели не само уставни него и практично политички континуитет са Милошевићевим уставом, како у погледу начина доношења, тако и у погледу уставног образложења за референдум и посебно уставног дефинисања хоризонталне организације власти, односно дефинисања принципа поделе власти.

Србија се, као и низ посткомунистичких држава у процесу транзиције, нашла пред дилемом обликовања институционалних струк-

тура, тежећи позицији “оптималне владе” или “најбољег уставног дизајна”. Појам уставног дизајна – обликовања – чија је дефиниција иначе широко прихваћена, обухвата сет институција, као што су шеф државе, влада и парламент; њихове међусобне односе, моделе и нивое централизације и децентрализације; као и изборни систем. Овај део уставне материје иначе је најчешће и најоштрије критикован у Уставу из 1990. године. Укратко, та критика сматрала је да је нарушен принцип поделе власти у корист извршне власти; да је шеф државе оличен у председнику Републике преко суспензивног вета и могућности распуштања Народне скупштине на образложен предлог Владе у доминантној позицији, не само у односу на другу грану извршне власти, него и на законодавну власт. Потпуно игноришући да се ради о класичним уставно-правним механизмима за уравнотежење односа извршне и законодавне власти, ова критика је послужила за оцене да је у Србији на делу “псеудопарламентаризам”, “квазипрезиденцијализам”, “уставни систем, који је институционално подешен да обезбеди власт једног човека”, чак “султанизам”, и сл. Управо је зато интересантно размотрити какав је уставни инжињеринг примењен од стране критичара у овом делу уставне материје.

II

Нови Устав Републике Србије утврђује да сувереност потиче од грађана, да је изборно право опште и једнако, избори слободни и непосредни, а гласање тајно и лично и да право да бира и буде биран има сваки држављанин Републике Србије који је пунолетан и пословно способан. По томе се решења у новом Уставу не разликују од решења у Уставу из 1990. године, осим по лошијем стилу и језику којим је уставна норма дефинисана и написана.

Нови Устав, као ни претходни, експлицитно не конституише слободан мандат изабраних представника и не одређује метод расподеле мандата – већински или пропорционални изборни систем – већ то препушта изборним законима, што иначе, компаративно посматрано, спада у распрострањена решења у области изборног права.

Међутим, нови Устав, у односу на важећи Устав, доноси три битне новине.

Прва новина се односи на равноправност полова и заштиту националних мањина. Ова зајемчена права, прокламована као уставна начела, посебно су разрађена у Петом делу Устава – Уређење

власти. У Народној скупштини обезбеђује се равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом. Овом уставном нормом потврђује се постојећа пракса садржана у изборном законодавству. Наиме, у изборним законима одредбе о законском изборном прагу – по садашњим решењима 5% важећих гласова за избор народних посланика, 3% за избор одборника – као услов за учешће у расподели мандата, не односе се на листе странака које представљају националне мањине – за њих практично важи природни изборни праг. Овај облик позитивне дискриминације националних мањина је познат и компаративно посматрано различито уређен. Негде се гарантује одређен број места у представничком телу странкама националних мањина, негде се изборне листе странака националних мањина изузимају из дејства изборног прага, и слично. Нови Устав оставио је законодавцу да утврди начин на који ће се испунити ова уставна обавеза, односно какво ће се решење применити. Начин обезбеђивања зависиће и од тога да ли ће се законом утврдити пропорционални, већински изборни систем или комбинација ова два основна изборна модела; ко ће одређивати које странке представљају националне мањине, и слично. Што се тиче равноправности полова она је изборним законима обезбеђивана поступком кандидовања. Према постојећим законским решењима, укупно посматрано, сваки четврти кандидат на листи мора бити из реда мање заступљеног пола на листи. У новом Уставу није изричито прописана обавеза обезбеђивања равноправности и заступљености полова и националних мањина у представничким телима покрајинске аутономије и локалне самоуправе, мада она произлази из одредаба садржаних у уставним начелима и правима националних мањина.

Друга новина односи се на уређивање поступка избора извршних органа у општинама. Устав из 1990. године то питање није уредио. Та материја је препуштена законима који уређују систем локалне самоуправе и изборни поступак за органе локалне самоуправе. Према важећем законском решењу грађани су непосредно бирали, поред одборника, и председнике општина, односно градоначелнике. Због могућности лаког покретања опозива, праксе да скупштинска већина и председник општине потичу из различитих странака што је био повод за страначка спорења, често је долазило до узајамне блокаде рада органа локалне самоуправе о чему сведоче чести поступци превремених избора и покретања опозива председника општина. У новом уставу сада је прописано да “скуп-

штина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом” (чл. 191. ст. 4). Из ове непрецизне одредбе произлази да закон и статут скупштине општине морају оставити простор да одлучује како ће бирати председника општине – да ли ће то чинити непосредно грађани или посредно одборници. То у пракси може довести до различитих решења, јер је помену-та норма, и пре ступања устава на снагу, различито читана. Српска радикална странка сматра да се том одредбом укида досадашња краткотрајна пракса непосредних избора председника општина и градоначелника. Насупрот њима, Демократска странка кроз изјаве својих лидера тумачи то као право скупштине општине да сама одлучи како ће бирати своју извршну власт у локалној самоупра-ви. Ова недоумица чека будуће законодавце и једна је од бројних око којих ће се водити жучне дебате. Да је уставотворац водио ви-ше рачуна о језику, он је поменуту норму могао јасније написати – скупштина општине бира извршне органе. Иначе, компаративно посматрано, ретки су уставни системи који избор локалне самоуп-праве уређују уставом, далеко је распрострањеније решење да је та материја уређена законом.

Трећа новина је да је народни посланик “слободан да, под усло-вима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на распола-гање политичкој странци на чији предлог је изабран за посланика” (чл. 102. ст. 2). У сазивима Народне скупштине, посебно у послед-ња два, било је низ случајева када су посланици напуштали стран-ку са чије листе су изабрани, прелазили у друге странке, чак и у оне које нису имале парламентарни статус или нису биле основане и/или учествовале на изборима, као и примера одузимања мандата посланицима који се нису повиновали дисциплини странке или по-сланичке групе, који су напуштали коалиционе партнере и слично. Неспорно је да такви случајеви деформишу вољу бирача и мењају однос снага у представничком телу и без избора. Одлуком Устав-ног суда Републике Србије (ИУ број 197/2002 од 27. маја 2003., Сл. гласник РС, бр. 57/2003), као неуставна означена је одредба Закона о избору народних посланика по којој посланику мандат престаје, између осталог, и ако му из било којег разлога престане чланство у политичкој странци са чије изборне листе је изабран. Уставни суд је стао на становиште да важећи Устав имплицитно утврђује слободни мандат и да странке не могу располагати посланичким мандатима. Ради подсећања, слободан мандат подразумева однос представника и бирача. Представник је слободан у поступању неза-

висно од става и интереса оних који су га бирали и због тога не може бити опозван. Слободни мандат као темељни принцип политичке репрезентације не зависи од типа изборног система. Чињеница да пропорционални систем, посебно са моделом гласања за листе који се примењује у нашем изборном праву, погодује већој улози странке него што је то случај у већинском изборном систему, не мења карактер слободног мандата. Мандат је однос бирача и представника који не може бити предмет посредовања и условљавања, па су према томе неуставни сви облици везивања посланика путем потписивања бланко оставки, уговора, кауција и слично. Уставни судови европских држава (нпр. Аустрије и Немачке), 30-тих година прошлог века, такве покушаје претварања слободног у везани, партијски мандат, прогласиле су неуставним и супротним логици слободног мандата и парламентарне репрезентације. Зато је данас слободан мандат уставни аксиом у државама Европске уније и Европском парламенту. Преласци посланика у другу странку догађају се не само на нашој парламентарној сцени, већ и у државама са немерљиво дужом праксом парламентаризма.

Новим уставом је, поред осталог, утврђено да се Србија заснива и "... на припадности европским принципима и вредностима". Европске вредности карактерише и слободан мандат посланика. Народни посланици несумњиво располажу слободним мандатом с обзиром на то да Устав не предвиђа везивање рада посланика било чијим налозима, односно нема могућности опозива. Међутим, нескривеном намером уставотворца слободни мандат се поништава и тиме у нашој пракси овај "европски" принцип претвара у уставно-правни фосил.

Питање је да ли давање могућности посланику да слободном вољом и неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика, противречи уставно-правној природи слободног мандата? По нашем мишљењу не. Ако слободан мандат подразумева слободу посланика да напусти странку на чији је предлог изабран, да оде у другу, или да се определи за статус тзв. независног посланика, онда тим пре може својом вољом неопозиво пренети свој мандат странци која га је кандидовала. Међутим, ова норма је у колизији са прокламованим уставним начелом по коме "сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко слободно изабраних представника", али не и преко странака. И даље, "ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац

(дакле, ни посланик, прим. аутора) не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана” (чл. 2), а још мање пренети је на странку, било ону са чије је листе изабран, било неку другу. Уставотворац је настојећи да партијску дисциплину парламентарца зајамчи и Уставом, “заборавио” и на узвишена демократска начела која је записао на самом почетку основног акта и сувереност грађана фактички пренео на странке.

Узимање бланко оставки још од кандидата не би се могло сматрати слободном вољом посланика јер у том моменту њихови мандати још нису верификовани од стране Народне скупштине. Наиме, мандат народног посланика, почиње да тече даном потврђивања у Народној скупштини. С друге стране, тешко да ће странке, поучене лошим искуствима, додељивати мандат, а онда тражити неопозиву бланко оставку јер посланик, позивајући се на слободну вољу, може то и да ускрати. Склони смо мишљењу да ће ова одредба широм отворити могућност странкама за изнуђивање бланко оставке још у фази кандидовања – појединац који се позове на Устав и не потпише оставку извесно неће ни бити кандидат. То ће наравно уставну гаранцију слободног мандата претворити у пракси, у страначки, везани мандат. Искуство нам говори да таква могућност није хипотетичка. Да се демократија не изметне у партитократију потребно је штитити слободни мандат и његову деформацију предупредити одредбама закона, на који иначе упућује и нови устав. Закон би морао да пропише да се мандати додељују по редоследу на кандидатској листи, да се оставке не могу узимати кандидатима; да се морају давати лично, јавно, пред надлежним имунитетским одбором; да се не могу активирати без законом јасно наведених разлога и без присуства посланика, и слично. Али, с обзиром на то да су се све странке оглушиле о критике упућене овој уставној одредби, тешко је поверовати да ће се ова накарадна уставна норма законом поправљати. Реалније је очекивати да ће се она појачати. Наравно, под условом да Европска унија, арбитар чије се препоруке не доводе у сумњу и беспоговорно спроводе, не упозори на поштовање “европских” принципа.

Народна скупштина остала је једнодомно представничко тело са 250 посланика. Делокруг њених надлежности је проширен – надзире рад служби безбедности, усваја стратегију одбране и сл. – посебно у домену изборних функција, најважнијих функционера

и разних колегијалних тела, што је била законска категорија, које су сада унете у Устав (чл. 99).

Проширен је круг функција које су неспојиве са функцијом народног посланика. Статус народног посланика неће моћи имати посланици у скупштини аутономне покрајине, функционери у органима извршне власти и правосуђа, али и читав спектар других функционера који ће се тек одредити законом о сукобу интереса (чл. 102. ст. 3). Тиме се знатно сужава пасивно бирачко право.

Многе одредбе пословничког карактера уставотворац је унео у уставни текст. Тако је, беспотребно, поступак потврђивања мандата посланика постало уставна категорија. Мандати народних посланика потврђују се на конститутивној седници, а Народна скупштина је конституисана – дакле може почети са редовним радом када се потврде мандати 2/3 народних посланика, чиме истовремено престаје мандат посланика претходне легислатуре (чл. 101. ст. 3, 4, 5. и 6). Уставотворац је у истом члану оставио могућност жалбе Уставном суду на одлуку у вези потврђивања мандата који мора о томе одлучити у року од 72 сата. Не прецизирајући разлоге због којих се мандат не може верификовати, не упућујући, али и не забрањујући да се они утврде законом, уставотворац оставља простор који може релативизовати коначне резултате избора. У нашој парламентарној пракси мандате је верификовала трочлана комисија – представника три изборне листе са највећим бројем мандата – која је савњивала извештај Републичке изборне комисије о проглашењу коначних резултата избора са посланичким пуномоћјем. Без одређивања услова, а конституишући Народну скупштину са 2/3 посланика, уставотворац имплицира могућност да скупштинска већина својом одлуком одбије верификацију мандата неким посланицима, упути их на спор пред Уставним судом и тако их бар на кратко искључи из поступка одлучивања у представничком телу. Овим одредбама верификација мандата је формално-правно ојачана, али је остала недоречена и оставља простор за арбитражање. Уставни суд може одлуком или поништити мандате или не што за последицу може имати понављање избора.

Супротно “европским принципима” на које се позива уставотворац, поштрени су услови за покретање народне иницијативе – са 15.000 на 30.000 бирача. Овај институт се ретко примењивао у нашој пракси. Интенција и препорука међународних организација које се баве питањима изградње демократских институција и јачањем партиципације грађана у процесу одлучивања, као и ЕУ,

је да се додатним условима не спречава и не отежава непосредно учешће грађана у законодавном процесу. Поменути поштрени услови управо то чине иако се у низу невладиних организација припремају бројни пројекти чији је циљ институционално ширење одлука у којима грађани треба да учествују. Истовремено је прецизно наведен каталог питања која не могу бити предмет референдума – обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони – буџет и завршни рачун – увођење ванредног стања, амнестија, као и питања из области изборних функција Народне скупштине (чл. 108). Недостаје једино питање рата и мира па да списак компаративно посматрано, буде потпун.

Решење из Устава 1990. године по коме председник Републике, на образложен предлог Владе може распустити Народну скупштину, а које је критиковано као институт којим се законодавна власт подређује извршној – Уставом 2006. је задржано и прецизирано. Прецизирања се односе на забрану Влади да тај механизам активира уколико је поднет захтев да јој се изгласа неповерење или ако је сама покренула питање гласања о свом поверењу (чл. 109 ст. 2). Уравнотежење законодавне и извршне власти додатно је прецизирано уставним одредбама о престанку мандата Народне скупштине: уколико у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу (чл. 109, ст. 3); ако у року од 30 дана од дана изгласавања неповерења не изабере нову Владу (чл. 131 ст. 4); ако у року од 30 дана од дана констатовања оставке председника Владе не изабере нову Владу (чл. 132 ст. 4).

Устав из 2006. године је задржао концепт бицефалне егзекutive. Шеф државе оличен у председнику Републике лишен је самосталних овлашћења која се односе на тзв. стање нужде, а која су такође била разлог оспоравања Устава из 1990. године. Његова овлашћења су међутим проширена у области спољних послова постављањем и опозивањем амбасадора на предлог Владе, пријемом акредитивних писама страних дипломатских представника; и посебно у домену војске којом командује, постављањем и разрешавањем официра.

Као и у претходном уставу, председник Републике бира се непосредним изборима, са мандатом од пет година и забраном бирања више од два пута. Задржан је и толико оспоравани суспензивни вето с тим што је продужен са седам на 15 дана и уз обавезно образложење зашто се закон враћа на поновно разматрање Народној

скупштини, што Уставом 1990. године није било прописано као обавеза председника Републике (чл. 113). Истовремено је прецизирана обавеза председника Народне скупштине да донесе указ о проглашењу закона, уколико председник Републике у предвиђеном року – петнаест, односно седам дана ако се ради о закону донетом по хитном поступку – не учини (чл. 111. ст. 4).

Нови устав задржао је забрану председнику Републике да обавља “другу јавну функцију или професионалну делатност” (чл. 115). Председник Републике Борис Тадић отворено је изјавио да ту уставну одлуку неће поштовати и да ће водити изборну кампању у функцији председника Демократске странке. Осуда оваквог понашања од политичких ривала је била млака, а од медија, посебно оних који су годинама прозивали Слободана Милошевића иако је он бар формално замрзао своју функцију председника СПС док је обављао функцију председника Републике, потпуно је изостала.

Устав из 1990. године критикован је и због тврђих услова за опозив председника Републике – 2/3 већина посланика у Народној скупштини за покретање поступка и већина бирача – због чега су критичари председника Републике сматрали несмењивим. Устав 2006. године искључио је опозив, али задржао проблематичну процедуру “разрешења” коју покреће 1/3 народних посланика ради повреде Устава, а коју својом одлуком у року од 45 дана утврђује Уставни суд и прихвата Народна скупштина 2/3 већином. Поступак је наизглед једноставнији јер су искључени грађани, и утолико нелогичнији јер председника Републике разрешава тело које га није бирало чиме се легитимитет ове гране егзекутиве слаби и сама функција ставља у подређену позицију према Народној скупштини која као и председник Републике, легитимитет црпи из непосредно изражене воље грађана.

Позиција Владе у односу према Народној скупштини је ојачана стандардним елементима тзв. рационализованог парламентаризма. Према Уставу 2006. године гласање о неповерењу Влади или члану Владе мора да затражи чак три пута више (60) посланика него према Уставу 1990. године. Осим тога, тај предлог се може наћи на дневном реду најраније пет дана од дана покретања иницијативе, за разлику од Устава 1990. године који је тај рок ограничио на три дана. Ако се имају у виду помињане одредбе о претњи распуштањем Народној скупштини ако у року од 30 дана не изгласа нову Владу пошто је претходној изгласала неповерење; уставна забрана да се после неизгласавања неповерења Влади или поједином чла-

ну тај поступак не може покретати наредних шест месеци; и да се интерпелација, која је од пословничке постала уставна категорија, не може поднети пре истека 90 дана од претходно поднете интерпелације – онда је видљиво да је позиција Владе знатно ојачана и заштићена у односу на законодавно и представничко тело. Дода ли се томе и индивидуализовање позиције председника Владе којем министри подносе оставке – раније су то чинили Народној скупштини – и располагање посебним овлашћењима у проглашавању ванредног и ратног стања, као и прописивању мера којима се одступа од људских и мањинских права прописаних Уставом, а када Народна скупштина није у могућности да се састане – којима је по Уставу 1990. године располагао председник Републике – јасно је да је позиција Владе ојачана и према другој грани егзекутиве.

Ни у трећој области битној када оцењујемо уставни дизајн – територијалној децентрализацији – Устав 2006. године није променио решења из Устава из 1990. године. Задржан је принцип децентрализације на, сада, асиметричне аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе – општину, град и град Београд. Новина је остављање могућности оснивања нових аутономних покрајина, израженија финансијска аутономија уставним гаранцијама изворних прихода који се – у висини и врсти – одређују законом; својина јединица у вертикалној организацији власти.

III

Зашто су уставотворци пропустили да изврше темељну ревизију институција и њихових односа из Устава 1990. године које су беспощедно критиковали? Зашто нису искористили бројне идеје из различитих пројеката новог устава који су пледирали за слабог шефа државе кога бира парламент; монархију; канцеларски принцип у формирању владе; конструктивно изгласавање неповерења влади; регионализацију, институцију премапотписа... и шта све не, што битно одудара од концепта организације власти по Уставу 1990. године? Само због односа политичко-страначких снага у овом тренутку и постизања квази-компромиса? Пре ће бити да су те идеје и садашњи уставотворци оценили као непримерене потребама државе и друштва. То што су у основи задржали организацију власти по моделу Устава 1990. године најбоља је потврда ваљаности тог Устава који је издржао пробу у веома сложеном историјском тренутку Србије и показао антиципативну снагу коју ће актуелни Устав тешко остварити. Задржавајући организацију власти на

истим принципима уз незнатне корекције некадашњи критичари постали су апологете Устава из 1990. године.

Уставни дизајн 2006. године задржао је поделу власти у оквиру мешовитог или полупредседничког система, минимизирајући улогу председника Републике и сужавајући простор да та институција врши функцију модераторне власти. Насупрот томе, оснажена је позиција Владе и у односу на Народну скупштину и у односу на председника Републике. Изборни систем, прецизније поступак претварања гласова у мандате, није децидно одређен Уставом. Компаративно посматрано то није неуобичајено решење, али с политичког гледишта чудно је што су политички инспиратори новог устава пропустили да зајемче пропорционални изборни систем на којем су инсистирали све време опозиционог деловања, проглашавајући га темељним демократским принципом. Или је то учињено свесно, с обзиром на учестале предлоге, посебно функционера Демократске странке, о потреби поновног увођења већинског система.

Трагање за “оптималном владом” још од Платона чини језгро политичке филозофије. Утврђивање онога што се у теорији сматра најбољим државним уређењем реактивирано је процесима демократизације у Европи, Латинској Америци и Источној Европи. Одабир институционалних структура и њихова примена - трагање за “најбољим дизајном” (Сартори, 2003) - постала су кључна питања демократске конслодације која заокупљају политичке елите, али и политикологе од којих су тражени одговори и који су се нашли у улози саветодаваца. Главни аспекти дебате о уставном инжењерингу сконцентрисани су на различите комбинације и политичке конекције институција законодавне и извршне власти; облике и степен децентрализације, као и дејство изборног система у парламентарним, председничким и мешовитим системима (von Weume 2001 : 3-24). Однедавно те дебате проширене су на друга подручја па се интензивно истражују разлози који узрокују избор одређених уставних опција (Lijphart 1992 : 207-23), методе уставног уређења (Elster, 1997 : 123-42) и окружење у којој се врши дизајнирање државног уређења (Linz/Stepan, 1997 : 81-3).

Посебна истраживања посвећена су имплементацији уставних опција и утицају политичких елита, странака и страначких лидера у том процесу, при чему се посебно инсистира на два начина примене уставних норми.” Као прво, уставна примена може да се састоји од усвајања других закона који обезбеђују испуњавање уставних норми. Као друго, она једноставно може да се сведе на директно

увођење уставне норме: нпр. формирање парламента, како то предвиђа устав. У оба случаја разматрање имплементације пре свега подразумева проверу да ли су нова правила створила систем који је усмерен на (а) обликовање преференцијалних опција и позиција које постоје у друштву и које друштво изражава, или на (б) одражавање тих преференцијалних опција како би се на најбољи начин изразиле друштвене вредности и интереси, Дакле, можемо анализирати уставни дизајн кроз континуум максимално манипулативног и апсолутно неутралног дизајна. Максимално манипулативни дизајн је карактеристичан за владајуће институције и посредничке структуре (углавном странке и политичке групе) које имају јак утицај на изражавање грађанског друштва и политичко понашање грађана. Неутралан дизајн је карактеристичан за владајуће институције које, колико је то могуће, представљају одраз грађанског друштва.”(Morlino, 2001 : 52).

У политикологији се тако усталила класификација на манипулативни – који је својствен деловању странака и страначких лидера – и неутрални уставни дизајн – својствен институцијама власти. Први подразумева већински изборни систем, непосредно изабраног шефа државе, унитаризацију и доминацију већинског принципа у одлучивању. Карактеристичан је за председнички систем, парламентарни систем са доминацијом извршне власти, унитарне државе. Другом, неутралном дизајну, својствени су слаб шеф државе биран од стране парламента, пропорционални изборни систем и децентрализација до федерализације. Манипулативни дизајн ствара вештачке парламентарне већине, подиже на различите начине прагове за представљање, ограничава број странака. Супротно овоме, неутрални дизајн представља одраз друштва и због тога се неизбежно подвргава манипулацији од стране страначких актера.”У емпиријским примерима већински уставни дизајн и манипулативни дизајн са једне стране, и консензуални и неутрални дизајн са друге стране, се обично поклапају”, мада се у одређеним случајевима “...дешава да консензуални систем има манипулативни утицај или већински систем има неутралан утицај.”(Morlino, 2001: 52-3).

Мешовити карактер система поделе власти, какав је без сумње задржан и у актуелном Уставу, не оставља могућност да проценимо да ли се ради о манипулативном или неутралном уставном дизајну јер су измешани елементи парламентарног и председничког система, а изборни систем је уставно недефинисан. Институционално посматрано наш уставни дизајн спада у неутралне, под условом да

се имплементацијом не примени већински изборни систем, било самостално, било у комбинацији са пропорционалним. Посматрано са позиција странака и страначких лидера наш уставни дизај је манипулативни јер се оставља простор за манипулативно деловање политичких актера. То ће се лакше утврдити када отпочне имплементација Устава из 2006. године.

Примена уставних института упућена је на низ закона које је нужно донети за испуњавање уставних норми. Нејасним и непрецизним уставним решењима уставотворац је законодавцу оставио широк простор за манипулативни дизајн, а он – како говоре искуства низа посткомунистичких држава – може функционисати само у друштвима са структурираним и стабилним партијским системом. Једноставније речено, квазиусаглашени уставни дизајн политичких елита у пракси има далеко веће изгледе да производи манипулативне утицаје. То најбоље потврђују критике бројних института новог устава од стране политичких актера који су грађане истовремено позивали да на референдуму подрже нови устав. Искуство других држава потврђује још једну чињеницу – неутрални уставни дизајн у условима слабог партијског система – а у Србији је на делу тако структуриран партијски систем – је непожељан јер сасвим извесно производи честе конфликте и захтева арбитражу Уставног суда чиме јача његова политичка улога, а тиме повратно, и могућност за даље манипулативно дејство уставног инжењеринга.

Како ће се усклађивати уставни дизајн, његова примена кроз законе и евентуално арбитражање Уставног суда пресудно ће утицати на оцену, не само квалитета новог устава него и на његов век. По ономе што и површна анализа показује, он ће бити кратак. Устав 2006. године испуњава за то кључне претпоставке – рововски подељен партијски систем, слаб квалитет уставних норми и далеко лакши ревизиони поступак. На те елементе рачунали су његови политички творци.

Литература:

- Beume, K. von (2001), Institutional Engineering and Transition to Democracy, in *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Vol.1, Oxford University Press, pp 3-25.
- Elster, J. (1997), Ways of Constitutional Making, in Hadenius, A. (ed.) *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press
- Lijphart, A. (1992), Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, *Journal of theoretical Politics*, 4/2, pp 207-223.

- Linz, J. / Stepan, A.(1996), Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp 81-83
- Morlino, L.(2001), Constitutional Design and Problems Implementation in Southern and Eastern Europe, in *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Vol.1, Oxford University Press, pp 48-109.
- Сартори, Ђ. (2003) Упоредни уставни инжењеринг, “Филип Вишњић”, Београд
- Устав Републике Србије, Сл. Гласник РС 83/06

Dr Milan Jovanovic

Faculty of Political Sciences, Belgrade University

NEW CONSTITUTION OF SERBIA – MANIPULATIVE AND NEUTRAL DESIGN OF THE CONSTITUTION

Summary

Organization of government is a most controversial part of the 1990 Constitution of Serbia. Principle of government share; position of National Parliament; president of Republic and the government; decentralization; electoral system and its inter-relations and interactions – the constitutional design which crucially influences consequences of political system – was operationally systemized so that in Serbia there was a mixed or semi-presidential system in force. In our circumstances such model of the government was estimated and reviewed as presidential system, Caesarism, Sultanism, etc... Creator of the Constitution had a goal of discontinuity with politics and the Constitution as embodied by the government of the Socialist Party of Serbia and Slobodan Milosevic. This paper is dedicated to analysis of constitutional design of the Constitution of Serbia in 2006 – to the objects and methods of the change of the government by the creator of the Constitution and whether the criticized mechanisms – direct election of head of the state, absence of signature of approval (absence of premapotpis), possibility of dissolving deputy bodies, etc. – have been abolished or not. The analysis of newly constituted institutes has been made through models of manipulative and neutral constitutional design.

Key Words: constitutional design, organization of the government, National Parliament, president of Republic, Government, decentralization, electoral system, manipulative design, neutral design.