

Луан ОМАРИ

УСТАВНИ ПРОБЛЕМИ РЕПУБЛИКЕ АЛБАНИЈЕ*

У овом експозеу бих желио да дам општи приказ Устава Републике Албаније, са посебним освртом на проблеме који се односе на уставне органе.

На самом почетку овог извјештаја морам рећи да припрема и доношење албанског Устава нијесу били лаки. 1991. године, први вишепартијски парламент је са општим консензусом усвојио привремену Устав, који је садржао само неколико поглавља, и који је у оквиру накнадног поступка био проширен. 1994. године, влада деснице је припремила нацрт устава, али упркос референдумској кампањи коју је лично водио предсједник Републике Сали Бериша, народни референдум је одбацио нацрт.

Након кошмара изазваног рушењем пирамидалних предузећа и народне побуне која је затим улиједила, као и након избора од 29. јуна 1997, на којима је побједу однијела коалиција центра – левнице, пред политичким снагама земље се поставио задатак стабилизације државе, који је несумњиво био условљен доношењем коначног устава.

Међутим, први кораци на путу према уставу су започети са пријетњом од стране опозиције деснице да ће бојкотовати сједнице Парламента, који није сматрала легитимно изабраним, иако су избори, који су се, наравно, одвијали у нерегуларним условима, од стране међународне заједнице били оцијењени прихватљивим.

Упркос дебатама вођеним у то вријеме, треба узети у обзир двије ствари: у првом реду, Албанија је била једина међу посткомунистичким земљама која није имала потпун и интегралан Устав. Привремену устав је имао бројне пропусте и контрадикторности, настале због чињенице да је писан у етапама. Затим, и поред тога што

* Потпредсједник Академије наука Албаније.

су избори у јуну 1997. године били проблематични, чињеница је да историја Албаније до тог времена није упознала плуралистичкији парламент, у којем је било заступљено дванаестак већих или мањих политичких партија. Полазећи и са тог гледишта, парламент је био потпуно легитиман за израду и доношење устава, који су истрајно тражили Савјет Европе, ОЕБС (Европска организација за безбједност и сарадњу) и Европска унија, утолико више што је коначно усвајање нацрта устава морало бити потврђено на народном референдуму.

У октобру 1998. године парламент је усвојио Нацрт, који је, 20. октобра исте године, добио недвосмислену већину гласова на референдуму.

Упркос бројним расправама о легитимности, мјеродавности и процедуралним проблемима, главна ствар је, наравно, била сама суштина Устава. Нацрт, који је сачинила специјална парламентарна комисија, уз помоћ групе правника, уз знатно учешће Венецијанске комисије, није реализован без основе. У току демократске транзиције сакупљено је значајно искуство. Постојала су три нацрта: нацрт из 1993. године; други је био нацрт одбачен на референдуму 1994. године, који је, без сумње, садржао бројне ваљане норме; коначно, постојао је и нацрт који су као алтернативни сачиниле и објавиле четири опозиционе партије центра – левнице, у фебруару 1995. године.

Упоређо са искуством из периода транзиције које се рефлектирало у три поменута нацрта, било је потребно узети у обзир и искуство других земаља, нарочито парламентарних република, нпр. Италије, Њемачке и Грчке, као и искуство бивших социјалистичких земаља које су се суочавале са проблемима сличним проблемима наше земље.

У Уставу је истакнута улога Скупштине као законодавног органа и њено право контроле Владе. У члану 104 су скицирани неки основни принципи изборног система (раније, у Закону о главним уставним одредбама, овај систем се није ни помињао), тако да у будућности изборни закон не могу мијењати парламентарне већине, зависно од стицаја околности, што представља феномен који се претходних година догађао са видљивим посљедицама у оквиру владе земље.

Једнодомном парламенту се враћа законодавна функција. За формирање парламента Устав признаје специфичну улогу поли-

тичких партија које именују кандидате за Скупштину, признајући такође право бирачима да сами именују независне кандидате.

За савремену парламентарну демократију, којој тежи Албанија, превазиђена је концепција скупштинског система заснованог на свемоћи парламента над свим осталим властима. Ова свемоћ је формално била прописана у уставима из комунистичког периода. *Формално*, будући да је, у стварности, Народна скупштина у то вријеме доносила нацрте закона које су подносили врховни органи партије.

У данашњем демократском систему, будући да је парламент најаутентичнији израз народне воље, његови прерогативи су строго утврђени у Уставу. Право контроле над извршном влашћу, које подразумева чак и изгласавање приједлога неповјерења Влади, не значи мијешање у њене надлежности. Чак и подношење приједлога за неповјерење је условљено: приједлог може поднијети пети-на посланика, али га мора изгласати већина од свих посланика. Међутим, у том случају, Скупштина је доведена пред алтернативу: или да изабере новог премијера у року од 15 дана или да је распусти предсједник Републике. Дакле, мада Устав не предвиђа експлицитно конструктиван приједлог неповјерења, Скупштина мора имати конструктиван став, и непосредно дјеловати на формирању нове владе, како би се избјегла дужа криза владе, која би могла угрозити политичку стабилност земље.

Устав Републике Албаније (члан 86/1) прописује да је ”предсједник републике шеф државе и да представља народ у цјелини”. Тако Устав синтетички дефинише улогу предсједника у структури органа државе.

Потребно је подсјетити да у неким уставима не постоји орган и формално дефинисан као „ шеф државе ”, мада се у пракси таквим сматра. Такав је, на примјер, случај са Француском, гдје је традиционална превага концепта националног суверенитета, потврђеног током револуције, насупротив краљевском суверенитету, онемогућила да предсједник Републике буде дефинисан као „ шеф државе ”. Иста је ствар у Сједињеним Државама, али из другог разлога: потреба да се поштују прерогативи савезних држава је имала као резултат да предсједник Сједињених Држава не буде дефинисан као шеф државе, већ само као шеф извршне власти.

У Републици Албанији улога и правни статус предсједника су тјесно везани за један капитални проблем, однос између разли-

читих власти државе, што је у корелацији са обликом владе. Све албанске политичке партије, са неколико изузетака, као што је случај са Легитимистичком партијом, су се изјасниле за парламентарну републику. Парламентарни карактер наше Републике, који је јасно исказан у члану 1.1 Устава, је такође резултат односа и баланса власти државе, зато што су Влада и Парламент везани односом повјерења, док предсједник представља уставни орган одвојен од Владе. Међутим, наравно, суштина има више значаја него формална дефиниција, утолико прије што је могуће да ова формална дефиниција не буде сасвим у складу са суштином. Такав је био случај од 1992. до 1998. године, када је, и поред дефиниције Албаније као парламентарне републике, која је фигурирала у Закону о главним уставним одредбама, предсједник Републике, на основу тог истог закона, имао надлежности које су превазилазиле границе типичне парламентарне републике, као на примјер, законодавну иницијативу, укључујући и ексклузивно право да предложи парламенту организовање националног референдума, председавање – у специфичним случајевима – састанцима Савјета министара, издавање нормативних декрета.

Према том закону, након што би саслушао мишљење предсједника Савјета министара и предсједника Скупштине, предсједник Републике је могао исту распусти, у случају да је њен састав ометао вршење њених функција и чинио немогућим рад владе земље. Дакле, са овом формулацијом, Закон о главним уставним одредбама остављао је предсједнику широк простор у доношењу одлуке о распуштању Скупштине, будући да је улога премијера и предсједника скупштине била само савјетодавна. Што се тиче распуштања парламента, актуелни Устав је ограничио власт предсједника. Он има право распуштања само ако Скупштина не успије изабрати новог премијера (члан 96/4). У осталим случајевима политичке кризе, Устав предвиђа аутоматско распуштање Скупштине, без предсједничког декрета (члан 87, пар. 7 и 8).

Функција предсједника републике, као представника народа у цјелини и фактора равнотеже у политичком животу земље, некомпатибилна је са припадношћу некој политичкој партији.

Предсједник Републике може бити назван као „посредник између институција” и као „неутрална власт”, дакле као власт која није уплетена у политичку игру, већ је изнад супротстављених партија и нема никакву активну функцију у утврђивању и реализацији поли-

тичког управљања. Управо из тог разлога предсједник је представник и симбол народа у цјелини, па према томе и представник државе у цјелини и шеф исте.

И поред ограничења у извјесним надлежностима извршног карактера, предсједник ипак има велику улогу и знатне компетенције, што је очигледно и када је у питању процес именовања премијера. На почетку легислатурног периода, а такође и када је мјесто упражњено, предсједник именује премијера, на приједлог партије или партијске коалиције која има већину у Скупштини.

Међутим, у случају да Скупштина не прихвати именованог премијера, предсједник, у року од 10 дана, именује новог премијера. Треба нагласити да Устав (члан 96/2) ово друго именовање не условљава приједлогом партије или партијске коалиције која има већину. Очигледно је да је у том случају Устав оставио предсједнику простор за дјеловање како би се изашло из политичке кризе, уз евентуално повјеравање функције премијера некој личности за коју постоји могућност да добије гласове скупштинске већине.

Треба напоменути да албански устав има једну специфичност: он не предвиђа супотпис премијера или неког министра за предсједничке одлуке, као што је то случај у многим другим уставима. С друге стране, албански Устав прописује да предсједник Републике није одговоран за дјела извршена у оквиру обављања својих функција (чл. 90/1). То може изгледати као контрадикторност. Међутим, у стварности то није тако, будући да Устав јасно прецизира случајеве у којима предсједник издаје декрете на приједлог премијера (именовање и разрјешење министара итд.) или према закону (вршење помиловања, одобрење албанског држављанства итд.). У датом случају закон јасно прецизира орган који мора донијети конкретну одлуку прије потписивања декрета од стране предсједника.

Формулација извјесних надлежности предсједника Републике у Уставу изазвала је бројне дискусије а понекад и тензије, одржаване и због тежње сензационализму и недостатка професионализма неких писаних или електронских мас-медија.

То је нарочито случај са питањем да ли је именовање неког министра, на приједлог премијера, право или уставна обавеза предсједника. То такође важи за остале високе функционере који морају бити именовани предсједничким декретом. У тим случајевима, наравно, именовање је уставна обавеза за предсједника.

Он не може одбити номинацију коју је предложио премијер осим у случају да је та номинација у супротности са Уставом или изазива проблем уставне некомпатибилности. Премијер има право да изабере министарски тим којим треба да руководи и са којим мора да сарађује на остваривању генералне државне политике коју је конципирао и презентирао и за коју је одговоран. Овај закључак се темељи и на формулацији из члана устава 98/1 који прописује: „Министра именује и разрјешава предсједник Републике, на приједлог премијера, у року од 7 дана”. Познато је да је у легислативном тексту индикатив еквивалентан са императивом.

Недавно је Скупштина одбила да одобри предсједнички декрет о именовану једног судије Врховног суда. Предсједник се обратио Уставном суду за тумачење Устава, у којем постоје различите формулације о односу између предсједничког декрета о именовану неког функционера и накнадног одобрења од стране Скупштине. У свом захтјеву, предсједник је тврдио да је избор кандидата у његовој надлежности, док се Скупштина морала ограничити на разматрање да ли именоване одговара прописаним критеријумима са уставног и законског гледишта. На захтјев Уставног суда Албаније, Венецијанска комисија је дала мишљење „amicus curiae” према којем Скупштина има право да прихвати или одбије предсједничку одлуку о именовану судија Врховног суда (као и других функционера у случајевима предвиђеним Уставом), будући да је надлежна, не само за разматрање уставних и законских критеријума именоване, већ и за процјену да ли је исто оправдано са становишта заслуге. У том смислу се изјаснио и Уставни суд.

Јачање позиције Владе, према Уставу, такође је изражено кроз одобрено право издавања нормативних аката са законском снагом у случају потребе и у хитним случајевима, која губе важење у случају да их Скупштина не одобри у року од 45 дана.

У оквиру јачања извршне власти, албански Устав предвиђа специфичан статус за премијера: не само да представља Владу, већ формулише и подноси главне смјернице опште политике државе за коју је одговоран, а такође координира и контролише рад министара и осталих институција централне администрације државе. Из овог излагања проистиче да је премијер не само стуб извршне власти када је у питању политичка одговорност према парламенту, већ и врло значајан фактор у вођењу државне политике.

Као закључак, можемо потврдити да је албански Устав, предвиђајући конкретне мјере којима се обезбјеђује независност судске власти, утемељио уставни механизам који почива на равнотежи и узајамној контроли различитих власти, чиме се стварају претпоставке за стабилност земље и јачање правне државе.

Међутим, треба рећи да је не баш довољно јасна и експлицитна формулација извјесних надлежности председника Републике, изазвала бројне расправе, као и непотребне тензије. У тексту Устава има можда и других формулација које нијесу довољно јасне и прецизне. Пожељно је да Уставни суд, који прави своје прве кораке, ослањајући се на теорију уставног права и уставну праксу, успије постепено разријешити ове проблеме, ако то буде потребно.

На крају овог излагања, дозволите ми да кажем неколико ријечи о изборном систему. Изборни систем, који је по питању већине коригован, прецизно је дефинисан у члану 64 Устава, како би се избјегло да већина, која подразумијева три петине посланика, може мијењати систем у сваком легислатурном периоду. Број посланика је утврђен на 140; 100 посланика морају бити изабрани непосредно у униминалним изборним јединицама а 40 на плуриминалним листама. На тај начин општи резултат се приближава пропорционалној расподјели. Потребна граница за добијање пропорционалног дијела је 2,5 посто за политичку партију и 4 по сто за партијску коалицију. Може се потврдити да је то било компромисно рјешење између политичких снага, изузимајући Демократску партију (главну опозициону партију) која је бојкотовала процес усвајања Устава. Преостаје да се дефинише тачна формула рачунања мандата у Парламенту, будући да је параграфом 2 члана 64 Устава изнијето само да се укупан број посланика сваке партије и/или партијске коалиције утврђује у складу са најближим могућим односом са добијеним важећим гласовима у цијелој земљи у првом изборном кругу. Међутим, различити такозвани тачни обрасци Изборног законика нијесу били јасни и увијек су били спорни.

У прелиминарним дискусијама поводом Изборног законика, најконтроверзнији је проблем структуре Централне изборне комисије. Чланом 154 Устава прописано је да се Комисија састоји од 7 чланова, изабраних са седмогодишњим мандатом. Два члана именује Скупштина, 2 председник Републике, а 3 Врховни судски савјет. Састав Комисије се обнавља сваких сваке три године према процедури дефинисаној законом. Статус члана Комисије је некомпатиби-

лан са било којом другом државном или политичком активношћу. С друге стране, према истом члану 154, изборни субјекти (политичке партије или индивидуални кандидати) именују своје представнике за Комисију. Ови представници немају право гласа.

Са оваквом структуром Комисије није била сагласна Демократска партија, до недавно у опозицији, сада на власти. Ова партија тражи реструктурирање Комисије према принципу: пола чланова именује партијска коалиција на власти, половину опозиционе партије а седмину влада или шеф државе.

Као закључак, ставови двију страна, по овом питању, сасвим су опречни.

Рјешење које је заговарао ОЕБС, који је имао медијаторску улогу, било је апсолутно поштовање Устава, уз услов да га је могуће тумачити. То није баш лако, као ни наћи квадратуру круга, али надамо се да ћемо коначно изаћи из овог ћорсокака.