

Globalna dobrotvorna advokatska firma

POSTUPAK PISANJA USTAVA

Prezentacija Pola R. Vilijamsa

21. juli 2006. godine

POSTUPAK DONOŠENJA USTAVA

Želeo bih da se zahvalim Kolju Beriši i ambasadoru Vnetu što su ne pozvali da učestvujem na ovom seminaru, i da se zahvalim Franklinu De Vrizu, Bljerimu Velji i Dženifer Ober na trudu oko organizovanja ovog seminara. Takođe bih se zahvalio učesnicima što od nas traže pomoći za pisanje kosovskog ustava. Za mene je velika čast što mogu da govorim o svojim idejama i utiscima sa onima koji će pisati ustav za Kosovo.

Domaćini su me zamolili da seminar otvorim sa nekoliko reči o savremenoj praksi država u vezi sa stvaranjem ustava.

Svrha

Svrha moje prezentacije biće da dam pregled osnovnih elemenata postupka donošenja ustava koji se u zadnje vreme koriste u post-konfliktnim državama.

Pri tome ću koristiti naučene lekcije iz nekoliko skorašnjih post-konfliktnih ustavnih modela, uključujući Južnu Afriku, Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Avganistan i Irak.

Ovome ću prići iz vrlo praktičnog ugla. [primedbe o učesnicima iz PILPG - Bosna i Hercegovina, nedavne prerade, prošlo letu u Iraku (Spens); za tri godine u Palestini (Amđad); upravo zamoljen da pregledam novi Nagorno-Karabah ustav; novi projekat u Gruziji (Rik Lorenc), i tek se vratio iz Šri Lanke.]

Počeću kratkom analizom onog što se zove "novi ustavi" za dvadeset prvi vek, što znači pojam zajedničkog pisanja ustava.

Zatim ću ispitati opšte mehanizme koji su neophodni za svaki demokratski ustavni proces, i govoriti o važnosti samog postupka pisanja ustava.

Onda ću govoriti o pet lekcija naučenih o procesu donošenja ustava. Završiću kratkim delom o vođenju uloge međunarodne zajednice.

Introduction

Za poslednjih dvadeset godina, nakon talasa pisanja post-konfliktnih ustava, pojavio se pristup "novih ustava", koji se koncentriše na demokratski proces na isti način kao i na demokratski rezultat.¹

Jedna od najvećih zamerki tradicionalnim načinima pisanja jeste da su oni statični, nepokretni, ugovorni pristupi procesu stvaranja ustava.

Dok tradicionalni pristupi ustave vide kao "svršen čin," novi način je usredsređen na "učesničko stvaranje ustava" ili "ustav o kome se razgovara."²

Novi pristup karakteriše veća transparentnost i učešće šire javnosti.

Proces takođe karakteriše veće međunarodno uključenje - odnosno "zajednički međunarodni trud."³

Kao posledica toga, legitimitet ustavnog procesa i samog ustava meri se stepenom u kome je proces uključujući, otvoren, demokratski, društveno uključujući i transparentan, i u kome su oni koji pišu ustav odgovorni i izabrani na demokratski način⁴

¹ Vivjan Hart, Demokratsko donošenje ustava, američki Institute za mir, Specijalni izveštaj br. 107, juli 2003. godine, može se naći na http://www_usip.org/pubs/speciaheports/sr107.html (poslednji put posećena 3/31/05).

² Id.

³ Margaret A. Burnam, Donošenje ustava u Južnoj Africi, Bostonski Pregled iz 1998. godine, http://www.nidcbowen.org/p2/rni/reports/ustav_making.htm (poslednji put posećeno 3. aprila 2005. godine)

⁴ Vidi gore Hart 1.

Osnovni elementi ustavnog procesa

Da se sada vratimo na sam proces. Ustavni proces obično karakteriši četiri faze:

- faza pripreme;
- faza pisanja ustava;
- faza javnih konsultacija; i
- faza konačne rasprave i usvajanja.

Prva faza: Faza pripreme

- fazu pripreme karakterišu:
- Prvi pregovori o proceduri, postupku pisanja i utvrđivanju realnih vremenskih rasporeda;
- Dogovor oko osnovnih principa koji će voditi ustavni proces;
- Prvo obaveštavanje javnosti i konsultacije, nacionalni dijalog o ustavnim izmenama ili mogućim prerađadama;
- Moguće usvajanje privremenog ili tranzisionog ustavnog dokumenta; (ovo na Kosovu već postoji)
- I uspostavljanje ustavne komisije.

Druga faza: Faza pisanja Ustava

- Uspostavljanje izabrane ustavne komisije ili skupštine koja će nadgledati pisanje konačnog dokumenta;
- Široke konsultacije sa pravnim stručnjacima i savetnicima, međunarodnom zajednicom, spektrom interesnih strana, svim političkim strankama kojih se ustav tiče i opštom javnošću;
- Priprema prvobitnog nacrta ustava, preko transparentnih komisija za pisanje i sa redovnim informisanjem o mišljenju javnosti, te biranje međunarodnih savetnika kao i domaćih i međunarodnih pravnih savetnika.

Treća faza: Period javnih konsultacija

- Informisanje nacije i građanska edukacija, medijske kampanje, primanje komentara javnosti i sugestija;
- Korišćenje tradicionalnih i novih metoda pregovaranja, pre ili za vreme početka pisanja novog ustava; vebajt
- Organizovano učešće svih grupa-naročito žena, manjina, svih političkih i opozicionih stranaka i građansko društvo;

Četvrta faza: faza konačne rasprave i usvajanj

- Period za modifikovanje nacrta ustavnog teksta da bi se uključili komentari i predlozi javnosti i stručnjaka;
- Rasprava ustavne komisije, parlamenta ili sudova, kao i javnosti, radi potrebnih pregleda, izmena i dopuna ili većeg uključenja javnosti;
- Opšte odobrenje i usvajanje konačnog teksta preko ustavne komisije, izabranih predstavnika ili postupka narodnog referendumu;
- Postupak posle usvajanja ili informisanje javnosti, nacionalna ratifikacija, i konferencija o legitimnosti konačnog proizvoda.

Pet pravila pisanja Ustava

(Iz dokumenta koji je napisala Dženifer Vidner za američki Institut za mir)

Pravilo 1: Ograničiti privid službeničke/okupatorske dominacije

Službenička kontrola postupka pisanja može da oduzme legitimitet ustavu i da poseje nepoverenje. Takođe, pojava kontrole neke međunarodne sile, kao što je koalicija u Iraku, OHR u Bosni, ili UNMIK na Kosovu može da oduzme legitimitet ustavu.

Više o umanjivanju osećaja službeničke dominacije:

Imenovati jedan okrugli sto ključnih aktera koji mogu da biraju od jednog niza mogućih oblika ili modela. Preduzeti otvoreno ocenjivanje postupaka koji se ocenjuju.

Umanjiti izgled službeničke kontrole nad postupkom, delegiranjem dela imenovanja odbora za pisanje opozicionim strankama.

Pronaći opšte uvaženog neutralnog državnika bez lokalnih političkih ambicija koji treba da predsedava. Naravno, ovo je lakše reći nego učiniti.

2. pravilo: Obezbediti višestruke prilike za učešće

Učešće javnosti može da da korisne ideje. Ono daje model za buduće demokratsko ponašanje
Širenje informacija i oblikovanje sposobnosti običnog građana da prati pridržavanje osnovnih uslova
Pomaže da se spreče napadi o kolaboraciji ili spoljnoj kontroli

Mere za obezbeđivanje višestrukih prilika za učešće:

Konsultujte se sa običnim građanstvom pre nego što podnesete drugi tekst na raspravu (rasprave, istraživanja, pismani podnesci) (2 miliona u Južnoj Africi – 30.000 u Iraku)



Prezentacije

Omogućite društvenim i ekonomskim grupama i slabo zastupljenim strankama iz zajednice da imenuju predstavnike koji će biti pored izabralih delegata.

3 pravilo: Izaberite pravila koja neguju kompromis

Mnogi postupci pisanja propadaju zato što se kompromisi o pitanjima od najvećeg značaja neadekvatno strukturišu.

Mere biranja proceduralnih pravila koja neguju kompromis:

Izaberite niske uslove za većinski kvorum ili pravila glasanja kvalifikovane većine nad visokim kvorumima i prostim većinama (pomaže da se izbegne bojkotovanje)

4. pravilo: Fokus na budućnost

Važno je gledati u budućnost radi uspeha postupka pisanja jer to pomaže delegatima da izbegnu protivoptužbe.

Mere za koncentrisanje na budućnost:

Počnite od nekog tehničkog šablona (teksta) u kome se navode mogućnosti i obezbeđuje nacrt formulacije teksta – a ne od praznog papira, i pozovite na raspravu o tehničkoj formulaciji.

Izbegavajte uvodne govore u kojima se podvlači prošlost – ograničite vreme za uvodna izlaganja.

Bar tematski pravni odbori koji se bave neustavnim pitanjima. Ovo je postupak odvojen od pregovora o konačnom statusu.

Ne pokušavajte da sve uredite ustavom, ali on treba da odražava opšte principe

Upotrebite ustav da definišete odnos između različitih zajednica, i da uspostavite ostvarljive mehanizme za omogućavanje i razvoj odnosa (Makedonija da, Bosna ne)

Ustav nije samo zakon, on je važniji od zakona, on je otelovljenje principa koji će voditi kosovsku državu, i njime se uspostavljaju mehanizmi za politički kompromis i za efikasnu samoupravu.

5. pravilo: Unapred usvojite jasan poslovnik

Neodređenosti oko oblika i rasporeda dovode do nepoverenja i navoda o manipulisanju.

Mere za smanjenje neodređenosti u postupku:

Prvo objavite jasan raspored, sa kriterijumima koji omogućavaju produžavanje (jer će fleksibilnost sigurno biti potrebna)

Pravila izradite na zatvorenim sastancima odbora, ali uz dosta privatnih konsultacija

Omogućite simultano tumačenje, brz prevod, brzo objavljivanje tekstova.

Međunarodna zajednica

Ako vi ne pišete – onda će oni.

Pozovite određenu pomoć - dajte međunarodnoj zajednici zadatak da radi konkretna istraživanja i obaveštava. Ne tražite da rade na formulaciji.

Donesite poslovnik o tome kako i kada međunarodna zajednica može da bude pozvana da pomaže.

Pazite se eksperimentalnih ustavnih konstrukcija:

Pazite na lične planove – ovo mora da bude kosovski ustav za sve Kosovce.

Zaključak:

Dug i komplikovan postupak. Mnogo strana koje treba uskladiti. Specifična uloga političkih stranaka, javnosti i međunarodne zajednice.

Mora da se ima dobro organizovan postupak. Možda je još važnije od konačnog statusa – po tome što Kosovci potpuno poseduju postupak.

Prof. dr Arsim Bajrami
Profesor ustavnog prava na fakultetu prava u Pristini

**USTAVNI APEKTI RASPODELE VLASTI I
PARLAMENTARNOG NADZORA VLADE
(komparativni ustavni pregled)**

Uloga ustava u demokratskim zemljama

- ❖ Ustav kao sporazum izmedju građana za uspostavljanje i sprovodjenje javnih politika
- ❖ Ustav kao akt institucionalizacije vlade i njena ogranicenja
- ❖ Ustav kao osnov za uspostavljanje politickog, ekonomskog i socijalnog sistema
- ❖ Ustav i sistem vlade

**Kosovski ustav u kontekstu
konacnog statusa**

- ❖ Novi ustav –konstituivni akt osnivanja nove drzave,
- ❖ Kosovski ustav -akt garantovanja prava manjinskih zajednica na Kosovu
- ❖ Novi ustav Kosova- osnov funkcionisanja parlamentarne demokratije na Kosovu
- ❖ Ustav Kosova- osnov za evro-atlantsku integraciju Kosova

Ustav i proces pregovora

- ❖ Ustavni principi za prava manjinskih zajednica na Kosovu, njihova zastita, predstavljanje u institucijama lokalne i centralne vlasti;
- ❖ Ustavni principi reforme loklane vlasti
- ❖ Kosovski ustav i Skupština Kosova
- ❖ Potreba izbegavanja ustavnog vakuma posle konacnog statusa.
- ❖ Uloga građana i ustav

**PODELA
DRZAVNE VLASTI**

- ❖ Ustavnopravna i zakonodavna vlast
- ❖ Izvrsna-administrativna vlast
- ❖ Sudska vlast



Princip podele vlasti i oblici vladanja

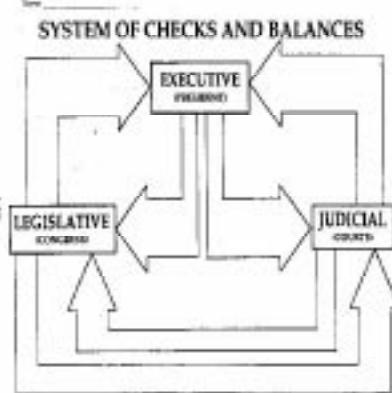
- ❖ Parlamentarni sistem
- ❖ Predsednicki sistem
- ❖ Kombinovani parlamentarno-predsednicki sistem

Funkcije podele vlasti

- ❖ Nezavisnost vlasti
- ❖ Medjusobno ogranicenje vlasti
- ❖ Obezbedjenje ravnoteze u demokratiji
- ❖ Sistem check and balances (provera i uravnotezavanje)

Odnos izmedju vlasti (checks and balance)

- ❖ Odnos izmedju zakonodavne i izvrsne vlasti
- ❖ Odnos izmedju zakonodavne i sudske vlasti
- ❖ Odnos izmedju i izvrsne sudske vlasti



Nacini podele vlasti

- ❖ Tecna podela vlasti –isprepletanje izmedju vlasti
- ❖ Tvrda podela vlasti - nezavisnost i ocuvanje ravnoteza
- ❖ Izmesana podela vlasti – reciprocne intervencije

Podela vlasti u SAD



Kongres



Struktura Kongresa se sastoji:

- ❖ Dom predstavnika (435 predstavnika)
- ❖ Senat (100 senatora)

Predsednik

Nosioc izvrsne vlasti gde se i sistem vladanja naziva predsednickim



Bela kuca



Inauguration of the President

Vrhovni sud

Vrhovni sud kao nosioc sudske vlasti, koji osim klasicnih sudske funkcija ima i ove funkcije:

- ✿ Kontrolu i zastitu ustavnosti i zakona
- ✿ Resava konflikte nadleznosti izmedju federacije i federalnih drzava



Vrhovni Sud

Odnos izmedju Kongresa i Predsednika

Dzon Stjuart Milje istakao "pravi zadatak skupstine predstavnika je da nadzire i kontrolise vladu." Ovo je funkcija koju Kongres nastavlja da sprovodi i danas sa jednom istaknutom nezavisnosae



Kabinet Dzeralda Forda

Budzeti kao mehanizam kontrole

- ✿ Clan I., poglavje 9, ustava utvrđuje da "nijedna para iz Trezora se neće potrošiti za ono što nije zakonom utvrđeno". Ova odredba Kongresu obezbeđuje (vlast nad novcanikom) zadnju rec za trošenje sredstava
- ✿ Kancelarija za administraciju budzeta (Kancelarija za rukovodjenje i budžet-OMB) koja je osnovana od Kongresa 1921. godine i nadzire i priprema budžet izvrsne prirode



Potpisivanje zakona

✿ Kongres moze da se protivi predsedniku na nekoliko nacija: obesnazi svaku rezoluciju koja podrzava Predsednika, smanjuje ili zaustavlja fondove za vodjenje rata (npr. Bush od Kongresa zatrazio vise od 80 miliardi dodatnih dolara za rat u Iraku 2005. godine)



Institucija dovodjenja pred sudom (impeachment)

- ✿ Ustavnotvorna konvencija je odredila da niko ne moze biti iznad zakona i da svaki predsednik i bilo koji drugi visoki funkcioner moze biti doveden pred sud
- ✿ Impeachment (dovodenje ispred suda) je krajnji mehanizam koji je stalno prisutan u izvrsnoj vlasti, kao jako srdstvo protiv tiranije i arbitarnosti ove vlasti, kao sto bi se Josef Stori izrazio "da zastiti drzavu od velikih zloupotreba"



Procedura impicmenta

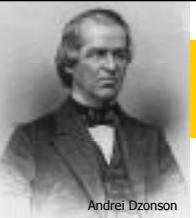
- Nosioc optuzbe je dom predstavnika doke se Senat konsituise kao sud koji sudi i odlucuje o presudi. Presuda moze biti oslobadjavajuca ili kaznjavajuca (gde sa dve trecine glasova se moze otpusiti Predsednik).



Predsednik Vrhovnog Suda predsedava tokom sudjenja



Impicment je sproveden jako retko, samo u slucajevinma protiv predsednika Andreja Dzonsona 1868. godine (sa oslobadjanjem od optuzbe), protiv predsednika Ricarda Niksona 1973. godine (daje ostavku pre glasanja doma predstavnika) i protiv predsednika Bila Klintona (sa oslobadajucom presudom)



Richard Nixon



Andrei Dzonson

Bil Clinton

AFERA VATERGEJT (WATERGATE)

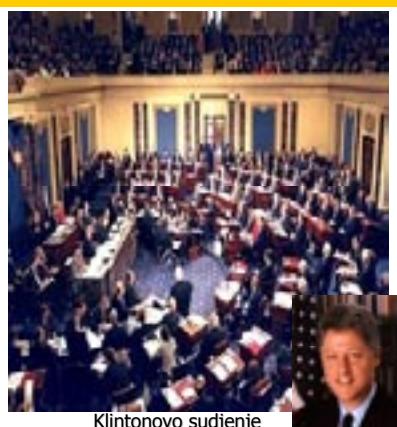
- Afera Vatergejt sa Niksonom gde je on doziveo ne samo jaku poziciju izabranog predsednika glasom naroda, nego je doziveo kako kombinacija raznih vlasti sprovedenih od Kongresa i Vrhovnog Suda, kao i javno mnenje i mediji mogu otpustiti svakog predsednika



Kompleks Vatergejt

AFERA LEVINSKI (LEWINSKY)

- Februara 1999. se zavrsla kriza kada Senat nije uspeo da obezbedi dve trecine glasova za otpustanje predsednika.
- Sud senata je bio pod uticajem javnog mnenje dva naprema jedan da ne kazni Klintonu jer su visoko procenili njegov rad



Klintonovo sudjenje

Slucaj - Bil Clinton-AFERA LEVINSKI

- Godine 1998. mediji i stampa su objavili aferu predsednika Bil Klintonu sa stazerkom medicine u Beloj kuci, Monika Lewinski
- Predstavnicki dom na bazi iskaza da je ono sto je predsednik ucinio moze smatrati za "teskim krivicnim delom i zloupotrebom" kao i laznim svedocenjem i opstrukcijom pravde koja je zabranjena ustavom SAD podnosi optuzbu za impicment



William Dzeferson Clinton

Imenovanje sudije Vrhovnog Suda

- Imenovanje sudija od strane predsednika predstavlja jako vazan nacin kontrole nad vrhovnim sudom
- U jednoj studiji (1980. godine) od 84 kandidatura, 76 sudija, predsednici su izabrali na taj nacin da su birali lude koji su jednakih politickih gledista sto je pokazatelj nacina dosenja odluka od strane sudija



Trenutne sudije vrhovnog suda

Podela vlasti u Velikoj Britaniji

- ❖ Kruna
- ❖ Parlament (Dom e predstavnika, 659 clanova i dom lordova sa 1185 clanova)
- ❖ Neujednaceno dvo-komorstvo
- ❖ Homogena vlada u obliku kabineta
- ❖ Premijer (odredjuje se od pripadnosti partije koja ima vecinu u domu naroda)

Principi podele vlasti u Francuskoj

- Kontrolisani predsednicki sistem
- Bicefalizam i pritupotpis
- Koaliciona vlast sa dvostrukom odgovornoscu
- Ujednaceno dvo-komorstvo – Nacionalna Skupstina 491 poslanika i senat 305 clanova
- Kombinovani vecinski proporcionalni izborni sistem
- Ustavni savet

Podela vlasti u Nemackoj

- ❖ Federalna Skupstina (Bundestag)
- ❖ Federal Savet (Bundesrat)
- ❖ Predsednik (Bundespräsident)
- ❖ Federalna Vlada (Bundesregierung)
- ❖ Federalni Kancelar
- ❖ Federativni Ustavni Sud (Bundesverfassungsgericht)
- ❖ Nemacka Centralna Banka (Bundesbank)

Podela vlasti u Italiji

- ❖ Principi vladanja
- ❖ Parlamentarna republika
- ❖ Ujednaceno dvo-komorstvo
- ❖ Visestranacki sistem
- ❖ Kaliciona vlada
- ❖ Uloga grupa za interes i grupa za presiju

Podela vlasti u buducem Ustavu Kosova

1. Sistem vladanja na Kosovu se bazira na principu podele vlasti i sistema recipročne kontrole vlasti u funkciji utvrđivanja jednakosti između njih;
- Izvrsna vlast se sprovodi od Vlade Kosova. Vlada je glavni autoritet u rukovodjenju sa državom i sprovodenju zakona i državnih politika. Vlada je potcijena parlamentarnoj kontroli;
- Zakonodavna vlast se sprovodi od Skupštine Kosova, koja će imati potpunu zakonodavnu vlast u bice i ustavotvorna.
- Predsednik Kosova je simbol jedinstva građana, legitimni predstavnik unutar i van zemlje garantuje demokratsko i ustavno funkcionisanje institucija Kosova.
- Sudska vlast se sprovodi od nezavisnih sudova.

Zakonodavna funkcija parlamenta

- ◆ Usvajanje i izmena Ustava
- ◆ Usvajanje zakona
- ◆ Usvajanje opštih akata
- ◆ Ratifikacija medjunarodnih sporazuma
- ◆ Usvajanje budzeta

Izborna funkcija parlamenta

- ♦ **U parlamentarnim sistemima**, parlament bira i nadzire vladu i predsednika vlade -Albanija, Kosovo itd.
- ♦ **U mesanim parlamentarnim-predsednickim sistemima**, parlament bira vladu, dok se predsednik bira od građana-Francuska
- ♦ **U predsednickim sistemima**, vladu bira predsednik

Nadzorna funkcija parlamenta

- ♦ **Predvidjena sredstava-**
- ♦ usvajanje budžeta i periodičnih izvestaja
- ♦ **Varedna sredstva-**
- ♦ parlamentarne pitanja,
- ♦ interpelacija,
- ♦ anketne komisije,
- ♦ predlaganje izglasanja i raspustanje vlade

Preporuke za Ustav Kosova

Preporuka I

Odnosi između predsednika Kosova sa Skupstинom treba da se određuju na taj nacin da se Predsedniku prizna mogućnost za predlaganje zakona, pravo veta na suspenziju, proglašenje zakona i otpustanje Skupštine. Sa druge strane Skupštine može podneti ustavnu optuzbu prema predsedniku zbog krenjenja Ustava i izdajnickog cina i da započne proceduru ispred Ustanog Suda Kosova, koji u glasanju sa 2/3 može da smeni Predsednika.

Preporuka II

sto se tice odnosa Skupštine i Vlade, Kosovski Ustav treba da institucionalizuje parlamentarnu Kontrolu preko ustavnih instrumenata, koje mogu dovesti do izglasanja nepoverenja vlade. U slučaju izglasanja nepoverenja prema vladi, Predsednik Kosova u cilju izbegavanja parlamentarne krize može raspustiti parlament i da raspise privremene parlamentarne izbore.

Preporuka III

Novi ustav Kosova treba da garantuje nezavisnost pravosudja, stiteći ovu vlast od političkih uticaja Skupštine i Vlade. Ovo će se ostvariti preko postovanja ovih ustavnih principa; izboru sudija za duze mandate; imenovanje sudije od predsednika Republike, nezavisno finansiranje itd.

Ključnu ulogu u obezbeđenju nezavisnosti sve tri vlasti, imace Ustavni Sud koji treba da resi ustavne konflikte izmedju sva tri vlasti i bice krajnja vlast u zaštiti Ustava.



PILPG

Najvažniji deo izgradnje drzave –
donesenje Ustava

Lekcije o izgradnji institucija iz primera
Palestine



PILPG

- Biranje strukture drzave
- Organizovanje izvrsne vlasti
- Organizovanje zakonodavne vlasti
- Organizovanje sudskega sistema



PILPG

Biranje strukture drzave

- Koji sistem najbolje odgovara potrebama stanovnika za samoopredeljenjem, ekonomskim blagostanjem i individualnim ljudskim pravima?
- U kontinuumu – konfederalni ----- federalni ----- unitarni
- Unitarni sistemi su dosta centralizovani sa malo ovlašćenja za lokalne ili regionalne vlasti
- Federalni sistemi imaju paralelne linije ovlašćenja
- Konfederacija povezuju dve ili više jedinica koje već postoje da bi obrazovale zajednicku vladu za ogranicene ustavno uspostavljene svrhe.



PILPG

Biranje strukture drzave – nacrt formulacije

- Unitarna drzava, sa svojom teritorijom i nacijom, predstavlja nedeljivi entitet.
- Federacija je federalna drzava.
- Konfederacija je zajednica [imena udruzenih drzava]. [Konfederacija] ima svoj ustanak, zakon i vladine institucije. Sva ovlašćenja koja nisu izricito dodeljena centralnoj vlasti rezervisana su za drzave.



PILPG

Biranje strukture drzave – primer Palestine

- Koji sistem najbolje odgovara potrebama stanovnika za samoopredeljenjem, ekonomskim blagostanjem i individualnim ljudskim pravima?
- Iz perspektive palestinskog opredeljenja, cini se da je najbolje rešenje stvaranje unitarne palestinske drzave od 22% istorijske Palestine sastavljene od Zapadne obale i pojasa Gaze.
- Međutim posle skoro 40 godina okupacije, ekonomije i Zapadne Obale i pojasa Gaze potpuno su povezane sa izraelskom. Prekidanje tih ekonomskih veza već je izazvalo ogromna izmestanja i, potpuno nezavisna Palestina ogradijena od Izraela morala bi da potrosi sledeće dve decenije u pokušaju da stvari odvojene ekonomski veze sa slabijim jordanskim i egipatskim ekonomijama od Zapadne Obale i pojasa Gaze.
- Iz perspektive individualnih ljudskih prava, proterani Palestinci ili oni koji su na drugi način raseljeni iz svojih domova u Izraelu kao i 18% izraelskih građana koji su Palestinci, ne bi mogli uvek da ostvare svoja prava u 78% teritorije koja bi bila definisana kao isključivo jevrejska drzava.



PILPG

Biranje strukture drzave – primer Palestine

- Palestinski odgovor
- Hibrid u kome bi palestinska drzava bila unitarna drzava ali
- Sa znacajnom i stalnom ekonomskom interakcijom sa Izraelom, zahtevajući znatna preklapanja ekonomskih modela, uredbi, zakona i stranih aranžmana.
- Prava izbeglica i pitanje ravnopravnosti palestinskih građana Izraela ostala bi za buduce pregovore.



PILPG

Biranje strukture drzave – primer Palestine

- Palestinski odgovor
- clan 1: Palestina je nezavisna, suverena drzava sa republickim sistemom. Njena teritorija je nedeljiva jedinica unutar njenih granica na dan 4 juna 1967. godine i njene teritorijalne vode, bez prejudiciranja prava garantovanih medjunarodnim rezolucijama koje se odnose na Palestinu. Za sve stanovnike ove teritorije vazi iskljucivo palestinski zakon.



PILPG

Biranje strukture drzave – primer Palestine

- Palestinski odgovor
- clan 13: Palestinci koji su proterani ili su emigrirali iz Palestine zbog rata iz 1948. godine, i kojima je uskraćen povratak imaju pravo da se vrate u palestinsku drzavu i budu njeni drzavljeni. Ovo pravo je stalno i ne može da istekne. Palestinska drzava pokusava da ostvari legitimno pravo Palestinskih izbeglica na povratak u domove i na odstetu a putem pregovora, politickih i sudskeh kanala, u skladu sa Rezolucijom S kupstine Ujedinjenih nacija 194 iz 1948. godine i sa principima medjunarodnog zakona.



PILPG

Biranje strukture drzave – decentralizacija vlasti

- Pored jednog spektra drzavnih struktura, drzave mogu da izaberu da decentralizuju ovlastenja radi zadovoljavanja određenih potreba uključujući:
- Delineaciju provincialnih granica;
- Asimetričnu decentralizaciju ovlastenja;
- Određivanje koja će ovlastenja vrsiti centralna vlada da bi se obezbedila usklajivanje okvirnih zakona i zakona sa provincialnim zakonima;
- Uspostavljanje institucija za negovanje saradnje između centralne i provincialne vlade;
- Opis nacina za resavanje sporova između dva nivoa vlade;
- Zabranu ustavnih amandmana koji menjaju osnovne odnose između centralne i provincialnih vlada.



PILPG

Biranje strukture drzave – decentralizacija vlasti

- Asimetrična decentralizacija vlasti
- Neke drzave mogu da odaberu da prenesu disproporcionalnu kolicinu ovlastenja na neki određeni region.
- To može da bude u obliku aranžmana specijalne autonomije kojima se nekom regionu ili provinciji daje određeni status.
- Akcenat je na ovlastenju regiona da kontrolise svoje poslove, umesto da bude u nacionalnim institucijama.
- U asimetričnoj federaciji, neke drzave mogu da dobiju razlicita ovlastenja, ili da imaju vecu autonomiju od ostalih.
- To može da ide dole da mogu da potpisuju sporazume i bave se spoljnom trgovinom.
- Takodje lokalna skupština može da ima pravo da donosi zakone o svim pitanjima vezanim za lokalne poslove, pri cemu taj entitet ima svoju autonomnu vladu sa zakonodavnim, izvršnim i sudskeim ogrankom, a region dobija određena ovlastenja tokom tranzisionalnog perioda dok se ne odredi konacni status regiona.



PILPG

Biranje strukture drzave – decentralizacija vlasti

- Ovlastenja koja ima iskljucivo centralna vlada
- Generalno, u minimalna osnovna ovlastenja koja ima centralna vlada spadaju:
- Oruzane sluzbe i nacionalna bezbednost
- Inostrani poslovi,
- Monetarna politika, carina i dazbine,
- Komunikacija,
- Medjuregionalni transport,
- Kontrola duga,
- Imigracija i naturalizacija,
- Vodjenje nacionalne ekonomije.



PILPG

Biranje strukture drzave – decentralizacija vlasti

- Ovlastenja koja ima iskljucivo provincialna vlada
- Generalno u tipična ovlastenja dodeljena provincialnoj vladu spadaju:
- Obrazovanje,
- Zdravstvo,
- Socijalno blagostanje,
- Policijska ovlastenja,
- Lokalne dazbine,
- Regionalni transport,
- Ponekad nadzor nad eksplotacijom prirodnih dobara, proizvodnja i kontrola.



PILPG

Biranje strukture drzave – decentralizacija vlasti

- Ovlašcenja koja dele centralna i provincijske vlade
- zdravstvo
- blagostanje
- prosveta
- stanovanje
- transport i saobraćajni propisi
- ocuvanje životne okoline
- policija i upravljanje zatvorima



PILPG

Biranje strukture drzave – decentralizacija vlasti

- Proces kojim provincialne vlade vremenom preuzimaju ovlašcenja
- Mogu se uspostaviti kriterijumi u ustavu koji moraju da budu zadovoljeni pre decentralizacije bilo kog ovlašcenja, kao što su
- Uslovi vezani za veličinu stanovništva
- Zrelost javne administracije i infrastrukture
- Stepen ekonomskog razvoja i
- Utvrđivanje finansijske sposobnosti.



PILPG

Biranje strukture drzave – decentralizacija vlasti

- Resavanje sporova između Centralne i provincialnih vlada
- Mnogim posleratnim ustavima se propisuje da sporovi između Centralne vlade i provincialnih vlada oko ustavnosti aktivnosti, zakona, ovlašcenja, ili politike one druge strane mogu da se resavaju u ustavnom sudu.



PILPG

Decentralizacija vlasti – problemi Palestine

- Drzave pisu ustave koji pre svega odrazavaju njihova licna iskustva, uključujući strahove i nade.
- U arapskoj regionalnoj situaciji postoje izuzetno snažne izvrsne vlasti sa slabim ili nepostojecim provincijama, regionima ili cak zakonodavnim telima.
- Smatra se da je kratka palestinska istorija upravljanja sa palestinskom vlastu kao administrativnom rukom izraelske okupacije pogresna, korumpirana i bez provere i kontrole.
- Tako da palestinski ustav predviđa jaci parlamentarni sistem nego sto je to norma u arapskom svetu.
- Politicka vlast može da se sprovodi samo putem jasnih zakonskih kanala.



PILPG

Decentralizacija vlasti – problemi Palestine

- član 158: Zakonom se uređuju odnosi između vlade i lokalnih jedinica na osnovu administrativne decentralizacije. Jedinice lokalne vlasti imaju zakonski status. Njihova veća se biraju. Zakonom se predviđaju nacini za njihovo uspostavljanje, formiranje, izbor veća, nadležnosti i jurisdikcije.



PILPG

Decentralizacija vlasti – problemi Palestine

- član 109: Savetodavno veće se uspostavlja ovim ustavom i ono ima sto pedeset članova; ono ima nezavisni status. Pri njegovom formirajućem vodstvu se računa o rasprostranjenosti palestinskog stanovništva u Palestini i van nje. Zakon će uređiti uslove i metode biranja njegovih članova ili njihovih imenovanih lica prema zemljama u kojima žive. Predsednik države će imati pravo da imenuje članove savetodavnog veća koji nemaju palestinsko državljanstvo ako su odredjeni da obezbeđuju izuzetne službe za palestinsku stvar, pod uslovom da broj njihovih članova ne prelazi deset.



PILPG

Decentralizacija vlasti – problemi Palestine

- član 110: Savetodavno veće bice zaduzeno za sledeće:
- Rad na opštih strateskim pitanjima i davanje predloga vezano za iste.
- Davanje preporuka u svim pitanjima vezanim za nacionalna prava i integritet palestinske zemlje i prava Palestinaca u inostranstvu.
- Raspravljanje o ustavnim amandmanima i izrazavanje misljenja o onim koji su predlozeni.
- Teme koje predsednik drzave upucuje Vecu vezano za javnu politiku u arapskim i međunarodnim pitanjima o palestinskoj drzavi.
- Predlozi zakona koje mu upucuje predsednik drzave a koja se odnose na Palestine u inostranstvu.
- Ono sto članovi Savetodavnog veća odluce da stave na dnevni red radi rasprave.



PILPG

S truktura izvrsnog ogranka

- Ustav treba da
- Definiše strukturu izvrsnog ogranka
- Ovlašćenja i funkcije izvrsnog ogranka
- Ulogu kabineta ili veća ministra
- Biranje predsednika odnosno premijera
- Razresavanje predsednika odnosno premijera njihovih dužnosti
- Rok sluzbe
- Pravo na sluzbu
- I zakletvu



PILPG

S truktura izvrsnog ogranka– Tri modela

- Predsednicki – predsednika federalne vlade bira direktno narod
 - obezbeđuje razdvajanje ovlašćenja
 - omogućava stepen odgovornosti glasacima
 - Sluzi kao objedinjujuća sila za državu, naročito za one koji imaju znatnu etničku ili jezičku raznolikost.



PILPG

S truktura izvrsnog ogranka– Tri modela

- Parlamentarni sistem – Premijer radi kao predsednik parlamentarne vlade i sef kabinetra. Narod bira zakonodavno telo, koje pak bira premijera.
 - omogućava uključenje svih grupa u zakonodavno telo izvrsnog ogranka jer se kabineti obično sastavljaju od članova izabranog zakonodavnog tela. Ovo je naročito korisno u duboko podjeljenim vladavinama.
 - fleksibilnost jer se mogu obrazovati koalicije radi smene vlade u skupstini bez opštih izbora i može da omoguci da se u svakom trenutku sazovi izbori sto uvećava odgovornost.
 - odgovornost zbog veće kontrole javnosti i transparentnosti procesa odlučivanja.
 - Vise održivo za nove demokratije – države koje su postale nezavisne posle drugog svetskog rata, sve dugo demokratske države imaju parlamentarne sisteme.



PILPG

S truktura izvrsnog ogranka– Tri modela

- Mesoviti predsednicki/parlamentarni sistem – Predsednika biraju direktno biraci dok kabinet formira zakonodavno telo i daje mu poverenje.
 - U prednosti spada potencijalno veci konsenzus koji zahteva da se dva izvrsna krila dogovore pre nego što donesu svaku vecu odluku.
 - Ali postoji velika mogućnost za pat poziciju izmedju dva izvrsna ogranka.



PILPG

Mesoviti sistem – Palestinski pristup

- Palestinci zele ravnotezu između tradicionalnog oslanjanja na snazno centralno rukovodstvo sa više demokratskim uslovima parlamentarnog sistema.
- član 8: Palestinski politički sistem je parlamentarna predstavnička demokratija. Zasniva se na političkom pluralizmu i garanciji prava i sloboda svih građana. Tu spada pravo na obrazovanje političkih stranaka i bavljenje političkim aktivnostima bez diskriminacije na osnovu političkih misljenja, pola ili vere. Strane se pridržavaju nacela nacionalnog suvereniteta, demokratije i mirnog prenosa vlasti u skladu sa Ustavom.
- član 112: Predsednik države je predsednik republike. On brani ustav i zajednicu naroda, garantuje kontinuitet i dugovečnost države, nacionalnu nezavisnost i ispravno funkcionisanje javnih vlasti. On obavlja svoje nadležnosti i odgovornosti kako je definisano u skladu sa odredbama ustava. Osim kompetencija koje su ustavom pripisane predsedniku države, izvrsne i administrativne kompetencije vlade spadaju unutar kompetencije ministarskog veća.



PILPG

Organizovanje skupštine

- Skupština je glavno predstavničko telo koje odražava političku volju naroda na nacionalnom nivou.
 - Imala ovlašćenje da predstavlja ciljeve i interese naroda
 - Predlaze zakone
 - Usvaja zakone



PILPG

Organizovanje skupštine

- Ustavne odgovornosti zakonodavnog tela obuhvataju
 - Biranje premijera (u parlamentarnom ili hibridnom sistemu)
 - Donesenje zakona i drugih upravnih mera
 - Donesenje ustavnih amandmana
 - Odlučivanje o sredstvima i visinama prihoda za rad institucija i međunarodne obaveze države
 - Usvaja budžet za državne institucije
 - Ratificuje sporazume koje potpisuje premijer
 - Nadgleda vladinu administraciju
 - Nadzire vladinu regulatornu i ovlašćenja trosenja



PILPG

Organizovanje skupštine

- Jednodomna
 - Efikasnija i jeftinija
 - Međutim potrebna je veća provera da bi se obezbedilo da većina ne nadjeca interese manjine.
- Dvodomna
 - Najefikasniji nacin za kombinovanje proporcionalnog predstavljanja sa priznavanjem drugih internih interesa lokalnih vlasti, geografskih regiona, etničkih grupa i biraca koji su manje predstavljeni.
 - Omogućava da celu naciju i pojedinačne teritorije ili regioni budu istovremeno predstavljeni u zakonodavnom postupku.



PILPG

Organizovanje skupštine

- Raspuštanje skupštine
 - U izuzetnim okolnostima kao što je vanredno stanje
 - Vezano za izglasavanje nepoverenja
 - Kada zakonodavno telo ne ispunjava svoje odgovornosti definisane ustavom ili zakonom
- Imunitet poslanika
 - Odredbe o zaštiti i imunitetu poslanika
 - Uključujući garantovanje slobode govora poslanika
 - Imunitet od zakonske odgovornosti za vreme službe



PILPG

Zakonodavno telo u Palestini

- Jednodomno "predstavničko veće"
 - član 65: Predstavničko veće ima zakonodavnu vlast. Ono uspostavlja opstu politiku države i opšti budžet, koje donosi ministarsko veće. Vrši nadzor nad aktivnostima izvršnog ogranka kako je propisano Ustavom.
 - član 66: Veće predstavnika čine 150 poslanika, koji predstavljaju palestinski narod. Oni se biraju prema odredbama ustava i izbornog zakona. Nominovanje za člana u poslaničkom domu radi se u skladu sa odredbama navedenim u ovom ustavu i u izbornom zakonu. Svako ko se kandiduje za predstavničko veće mora da bude Palestinci i nema pravo da nakon svog izbora ima državljanstvo neke druge države.



PILPG

Zakonodavno telo u Palestini

- Ogranicenja
 - član 67: Poslanici predstavničkog veća biraju se na period od pet godina. Poslanici mogu da budu više puta reizabrani. Nije dozvoljeno produzavati mandat predstavničkog veća osim u izuzetnim slučajevima, i prema zakonom koji donosi predstavničko veće dvotrecinskom većinom ukupnog broja poslanika
 - član 70: Predstavničko veće na prvom sastanku svake godišnje sednice bira predsednika, dva poslanika za predsednika i generalnog sekretara, koji čine Predsedništvo predstavničkog veća. Nije dozvoljeno da član predsedništva veća postane ministar ili da ima bilo koju poziciju u vlasti. Poslanik predstavničkog veća može da bude ministar ako ukupan broj poslanika koji su ministri u vlasti ne prelazi polovinu ukupnog broja ministra.



PILPG

Zakonodavno telo u Palestini

- **Raspustanje**

- član 88: Ako predsednik drzave ili premijer, u slučaju potrebe, ministarskom vescu predlože raspustanje predstavnickog veća, onda se njegovo raspustanje može usvojiti dvotrecinskom većinom, a predsednik izdaje odluku o raspustanju. Vlada poziva glasace da izaberu novo predstavnicko veće u periodu od najmanje sedeset dana, u skladu sa procedurama propisanim izbornim zakonom. Ako se izbori ne održe u određenom roku, vece se vraća da obavlja svoje dužnosti dok se ne izabere novi veće. Nije dozvoljeno raspustenom vescu da povuci povjerenje vladi. Nije dozvoljeno raspustati veće tokom prve godine nakon njegovog formiranja ili za vreme vanrednog stanja koje je predviđeno Ustavom.



PILPG

Zakonodavno telo u Palestini

- **Raspustanje**

- član 89: Vlada raspisuje izbor veća predstavnika u roku od sedeset dana pre kraja svog mandata a prema procedurama uredjenim zakonom. Ako vlada ne raspise izbore u ovom periodu, predsednik predstavnickog veća može da traži da ustavni sud raspise izbore. Ako se izbori ne mogu održati u utvrđenom roku zbog rata, neposredne ratne opasnosti ili opsade koja sprevara redovan rad ustavnih tela, predstavnicko veće nastavlja da obavlja svoje dužnosti dok ne mogu da se održe izbori u roku od sedeset dana od prestanka opstrukcije.



PILPG

Organizovanje sudstva

- Svi posleratni ustavi uspostavljaju nezavisno funkcionisanje sudstva da bi se podržavao ustav i postovali zakoni drzave.
- Odredbe o funkcionisanju i strukturi sudstva obuhvataju sledeće:
 - ovlaštenja i funkcije
 - Nezavisnost sudova
 - Sudsku vlast
 - Strukturu sudstva
 - Sudsku administraciju



PILPG

Organizovanje sudstva

- Za nezavisno sudstvo potrebno je sledeće
 - Razdvajanje sudskega od ostalih ogrankova vlade
 - Usputstavljanje sudskega veća da nadzire sudstvo i njegove sudije, i da upravlja efikasno i nezavisno
- Ciljevi nezavisnog sudstva uključuju
 - Zastitu ljudskih prava
 - Promovisanje političke stabilnosti
 - Usputstavljanje zdrave ekonomije
 - Obezbeđivanje jednake pravde



PILPG

Organizovanje sudstva

- Ustavom se obično propisuje kada su sudske odluke obavezujuće za druge ogranke vlade
- Objasnjava jurisdikcija svih sudova i koji pojedinci, institucije ili agencije mogu da donose predmete na razlike sudove
- Obvezuju uloge svojih sudova
- Propisuju kako rade sudovi u konjunkciji sa drugim vladinim telima i agencijama uključujući kako zakonodavno telo može da uspostavlja specijalizovane sudove.



PILPG

Organizovanje sudstva

- Struktura sudstva
 - Nekim ustavima se predviđa uspostavljanje specijalizovanih sudova
 - Neki ostavljaju uspostavljanje sudova, osim Vrhovnog suda i ustavnog suda, zakonodavnom telu
 - Tu spadaju uloga i odgovornost sudova
 - Postojanje nacionalnih, lokalnih i provincijskih sudova
 - Nezavisnost sudova od ostalih vladinih agencija, organizacija i pojedinaca
 - Obavezujuće delovanje sudske odluke
 - Nabranje nekih ili svih sudova
 - Ovlaštenje da se izdaju odluke o gradjanskom i krivičnom zakonu i da se preispituju upravne odluke.
 - Potreba za nepristrasnim i nezavisnim sudstvom



PILPG

Organozovanje sudstva

- Ustavni sud
 - Najvažnije za obezbeđivanje nezavisnosti sudstva i obezbeđivanje mehanizama za pridržavanje i postovanje ustava.
 - Odgovoran je da odluce o sledecem
 - Ustavnost zakonodavnih i izvrsnih akata
 - Nepostovanje ustava
 - Ustavni sporovi
 - Ustavni amandmani



PILPG

Organozovanje sudstva

- Vrhovni sud
 - Deluje kao najvisi apelacioni sud drzave
 - drzave bez ustavnog suda takodje delegiraju ustavni pregled vrhovnom суду
 - Odluke su generalno konacne i obavezujuće za organizacije, vladina tela i pojedince



PILPG

Organizovanje sudstva u palestinskom ustavu

- clan 159: Sudski ogrank je nezavistan. On ima originalnu jurisdikciju da obavlja sudska funkciju i odluce u svim sporovima i prestupima. Zakonom se definisu institucije sudskega ogranka i ureduje njegova struktura. On definise vrste sudova, njihove nivoe, jurisdikcije i procedure. Ne mogu se formirati vanredni sudovi.
- clan 16: Vrhovnom vecu za sudstvo poveravaju se poslovi sudskeh institucija. Zakonom se definise njegovo formiranje i kompetencije, obezbeđujući njegovu nezavisnost i garancije kvaliteta u okviru saradnje sa drugim javnim vlastima. Pri donosenju zakona kojima se ureduje poslovi sudstva trazi se njegovo misljenje. On uspostavlja svoje interne uredbe.



PILPG

Organizovanje sudstva u palestinskom ustavu

- clan 170: Uspostavlja se kasacioni sud sa jurisdikcijom za zalbe u krivicnim i gradjanskim pitanjima. Nacin za njegovo formiranje, jurisdikcija i radne procedure definisu se zakonom.
- clan 171: Visoki sud se uspostavlja sa jurisdikcijom da resava po administrativnim sporovima i disciplinskim predmetima kako su definisani njegovim zakonom o uspostavljanju, kojim se ureduje osnova njegovog rada, uslova imenovanja njegovih sudija i radnika, i procedure koje treba pratiti. Uspostavljanje nizih upravnih sudova treba da se omoguci zakonom.



PILPG

Organizovanje sudstva u palestinskom ustavu

- clan 178: Ustavni sud se uspostavlja prema ustavu da nezavisno vrsi svoju jurisdikciju da bi branio zakonitost rada drzavnih institucija. cine ga devet sudija koje imenuje sef drzave nominacijom iz ministarskog veca koje usvaja predstavnicko vece. Sud uspostavlja interno uredjenje kojim se organizuju postupci njegovog rada. Sudije se imenuju na jedan mandat od devet godina koji se ne moze obnavljati ili produzavati.