

Demokratija i polupredsednički sistem u Srbiji danas¹

NEBOJŠA VLADISAVLJEVIĆ

Kvalitet i efikasnost javnih politika ne zavise uvek neposredno od oblika političkog režima, npr. autoritarizma ili demokratije, niti neposredno proističu iz nekog od oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, npr. predsedničkog, parlamentarnog ili polupredsedničkog sistema. Pojedini autoritarni režimi, npr. u Singapuru i Hongkongu (pre i posle povratka u kineski politički okvir), ponekad postavljaju standarde u oblasti javnih politika starim demokratijama Zapadne Evrope i Severne Amerike. S druge strane, postoje stabilne demokratije u kojima javne politike nisu na visokom nivou. Na primer, u Indiji i Kostariki postoje od sticanja nezavisnosti, ili u više država Južne Amerike u poslednje dve decenije. Očigledno je da nivo ekonomskog razvoja snažno utiče na domete u ovoj oblasti, naročito onda kada je visok nivo ekonomske razvijenosti praćen i širokom modernizacijom društva.

Ipak, oblik političkog režima i kvalitet demokratije u onim zemljama koje su prešle prag demokratije, u određenoj meri oblikuju domete javnih politika. Prvo, politička stabilnost je neophodan uslov za kvalitetnu dugoročnu ekonomsku, socijalnu i obrazovnu politiku, kao i politike u drugim oblastima. Demokratija danas pruža politički okvir koji karakteriše politička stabilnost u mnogo većoj meri nego što je to slučaj u nedemokratskim režimima. Primer Kine, tj. politički stabilnog i ekonomski uspešnog autoritarnog režima, danas je izuzetak, a ne pravilo. Ekonomski i drugi neuspesi autoritarnih režima, kao i represija protiv građana, najčešće proizvode političku nestabilnost. S druge strane, ekonomski i drugi problemi demokratskih zemalja znatno ređe izazivaju ozbiljne političke krize jer demokratske procedure omogućavaju građanima da mirnim putem smene postojeće nosioce vlasti i izaberu druge, ili da utiču na promenu određene politike preko interesnih grupa ili protesta. Drugo, kvalitet demokratije takođe je bitan. Demokratije visokog kvaliteta, npr. one u Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi, poseduju mehanizme koji ograničavaju klijentelizam i korupciju, a samim tim olakšavaju kvalitetno ostvarivanje javnih politika.

Ovaj prilog daje kratak pregled osnovnih elemenata na osnovu kojih se može utvrditi da li se može govoriti o demokratiji u Srbiji danas, i pruža ocenu funkcionisanja

¹ Tekst je nastao u okviru rada na projektu „Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 47026).

polupredsedničkog sistema. U osnovnim crtama se analizira trenutno stanje u oblasti izbornog procesa i osnovnih sloboda građana, a političke ustanove i politički život u Srbiji stavljaju se u širi uporedni kontekst savremenih demokratija. Pored toga, razmatraju se kritike polupredsedničkog sistema, kao i dominacija izvršne vlasti nad parlamentom, pravosuđem i kontrolnim organima i telima. Glavni zaključci priloga su da je Srbija danas demokratska zemlja koja počiva na neformalnim ustanovama, a ne na vladavini prava, i da polupredsednički sistem nije uzrok ovog stanja niti neefikasnosti izvršne vlasti.

Demokratija i neformalne ustanove

Većina savremenih autora, koji pišu o demokratiji iz empirijskog ugla, prihvata proceduralno određenje demokratije koje počiva na Dalovom pojmu poliarhije. Prema ovom određenju, demokratiju čine: slobodni, poštenu i takmičarski izbori; univerzalno pravo glasa odraslih; i široka zaštita osnovnih sloboda građana, kao što su sloboda govora, štampe i udruživanja. Pored toga, savremeni autori navode i dodatno merilo: odsustvo „rezervisanih domena“ ili neizabranih tela koja sprečavaju izabrane funkcionere da kontrolišu ključne poluge vlasti (Dahl 1989: 221; Schmitter and Lynn Karl 1996: 55-6; O'Donnell 1996: 35; Collier and Levitsky 1997; Diamond 1999: 7-15). Ovo određenje demokratije ima prednosti nad užim i širim shvatanjima demokratije. Ona shvatanja koja izjednačavaju demokratiju s izborima, tzv. elektoralizam, isključuju iz ovog pojma one ustanove koje čine slobodne i poštene izbore mogućim. Ograničavanje stranačkog takmičenja i slobode štampe, koji karakterišu „izborne režime“, ili postojanje „rezervisanih domena“ – npr. odlučujućeg uticaja vojnog vrha ili religijskih vođa na političko odlučivanje – ne treba poistovećivati s demokratijom.

S druge strane, široka određenja demokratije često izjednačavaju ovaj oblik političkog režima s posebnim institucionalnim aranžmanima ili kulturnim obeležjima i, implicitno ili eksplicitno, sa zapadnim demokratijama. Posledica ovih pristupa je da se veliki broj režima, koji već odavno nisu nedemokratski, još uvek smatra „tranzicionim“ režimima ili u najboljem slučaju „neconsolidovanim“ demokratijama. To znači da su određeni u negativnom smislu, onim obeležjima koja im nedostaju, a ne svojim pozitivnim karakteristikama, što ometa analizu politike koja se odvija u ovom miljeu (O'Donnell 1996: 37-9). Štaviše, nema jasnih merila na osnovu kojih se ovi režimi mogu razlikovati od nedemokratskih. Dakle, određenje demokratije koje je danas široko prihvaćeno u literaturi o demokratiji i demokratizaciji, usmereno je pre svega na takmičarske izbore i one slobode i uslove koji takve izbore čine mogućim, kao i na odsustvo „rezervisanih domena“.

Imajući u vidu ove kriterijume, Srbija je danas demokratska zemlja. Prvo, izbori su slobodni jer praktično nema izborne krađe i zastrašivanja birača. Izbori su poštenu pošto gotovo da nema ograničenja stranačkog takmičenja u kampanjama, nema represije, maltretiranja ili sistematskog sprečavanja pristupa medijima ili drugim resursima značajnim za stranačku utakmicu. Nezavisni domaći i strani posmatrači izbora više puta su potvrdili da su izbori bili slobodni i poštenu (CESID 2007: 137; OSCE 2007:

1; 2008a: 1; 2008b: 1-2). Još veću težinu ima činjenica da stranke koje su gubile izbore, nisu imale značajnije primedbe na izborni proces. Čak i tesna pobeda predsednika Borisa Tadića nad opozicionim kandidatom Tomislavom Nikolićem na predsedničkim izborima 2008. godine (50,31 nasuprot 47,97%) posle oštre izborne kampanje nije izazvala sukobe o prirodi izbornog procesa. Niz proceduralnih i drugih neregularnosti opstaje i danas ali one uglavnom izviru iz odsustva stručnosti na lokalnom nivou i nezainteresovanosti relevantnih državnih organa, a ne iz izborne krađe i nemaju bitan uticaj na rezultate izbora.

Drugo, zaštita sloboda građana značajno je unapređena u poslednjoj deceniji, delom i zato što se počelo od veoma niskog nivoa, tj. arbitrarne i represivne vlasti Miloševića. Izveštaji uglednih međunarodnih udruženja, koja redovno procenjuju domete demokratizacije, ukazuju da zaštita slobode govora, štampe i udruživanja zadovoljava osnovne demokratske standarde i da odgovara nivou zaštite ovih sloboda u Bugarskoj, Rumuniji i Hrvatskoj, susednim zemljama koje su članice Evropske unije ili su pred ulaskom u ovu organizaciju (Freedom House 2011). Poslednjih godina bilo je više primera kršenja sloboda građana, ali oni nisu bili sistematski i nisu ozbiljno podrli kapacitet opozicije da se suprotstavi vlastima.

Treće, državni funkcioneri izabrani na izborima u potpunosti kontrolišu glavne poluge vlasti i nema „rezervisanih domena“ koji bi ograničili delovanje demokratski izabrane vlasti. Tvrdnje i glasine o širokoj političkoj moći pojedinih pripadnika represivnog aparata, naročito Miloševićevog kadra umešanog u ekstremna kršenja ljudskih prava tokom devedesetih, koji je naknadno promenio poslodavce, sugerišu da ova oblast još uvek nije reformisana, ali ne i da se Srbija nalazi ispod praga demokratije. Uticaj ovih grupa proističe iz oslanjanja sadašnjih državnih funkcionera na stare mehanizme zloupotrebe državnih resursa u privatne i stranačke svrhe i protiv političkih protivnika, a ne iz nezavisnih izvora političke moći pojedinih članova represivnog aparata i njihovog nadzora nad demokratski izabranim funkcionerima.

Srbija je, dakle, napravila odlučujući otklon od autoritarizma i prešla prag demokratije. Slična je Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi po tome što danas postoji vertikalna odgovornost izabranih funkcionera prema građanima putem slobodnih, poštenih i takmičarskih izbora. U ovoj oblasti dostignuti su demokratski standardi, mada ostaje još prostora za napredovanje (Freedom House 2011). Ipak, bitno se razlikuje od zapadnih zemalja jer se politički život, kao i u mnogim drugim novim demokratijama u postkomunističkim zemljama i u drugim regionima, uglavnom odvija izvan okvira formalnih pravila igre, kao što su ustav i zakoni, osim kada se radi o izborima i osnovnim slobodama građana (O'Donnell 1996; O'Donnell 1998). Vladavina prava očigledno ne stanuje ovde, a neformalne ustanove – npr. klijentelizam i korupcija – dominiraju. Izvršna vlast uglavnom ignoriše ustavna ograničenja i dominira parlamentom, pravosuđem i različitim agencijama horizontalne odgovornosti, i tako proizvodi arbitrarnu i neefikasnu vlast, ugrožavajući dugoročne šanse za ekonomski rast i demokratski razvoj. Primeri takvog oblika demokratije u našem regionu su Rumunija, Bugarska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Makedonija.

Polupredsednički sistem

Ključno obeležje institucionalnog okvira Srbije, prema ustavima iz 1990. i 2006. godine, jeste polupredsednički ili premijersko-predsednički sistem. Polupredsednički sistem karakteriše postojanje predsednika, izabranog na neposrednim izborima, i premijera, čija vlada zavisi od podrške poslaničke većine. Predsednik obično ima pravo da predlaže zakone ili vraća izglasane zakonske tekstove parlamentu na ponovno razmatranje, da predlaže ministre i, obično, raspusti parlament (vidi Duverger 1980; Sartori 1997; Shugart and Carey 1992). U našoj varijanti polupredsedničkog sistema, predsednik poseduje suspenzivni veto, nešto pojačan u novom ustavu, predlaže kandidata za premijera i može da raspusti Narodnu skupštinu na predlog predsednika Vlade (Ustav Republike Srbije, čl. 109, 112, 113). Tek od predsedničkih izbora 2004. godine, polupredsednički sistem u Srbiji funkcioniše na način predviđen u demokratskim sistemima. U vreme Miloševićeve vladavine, ceo ustavni okvir je funkcionisao u nedemokratskom okruženju. Posle 5. oktobra Srbija je imala neku vrstu kvaziparlamentarnog sistema jer predsednik nije mogao efektivno da vrši svoje dužnosti usled promene režima i optužnice Haškog tribunala, a zatim je u dužem razdoblju predsednika, kojem je istekao mandat, neregularno zamenjivao predsednik Narodne skupštine (Vladislavjević 2003).

Osnovna odlika polupredsedničkog sistema nije puka sinteza predsedničkog i parlamentarnog sistema već osciliranje između jednog i drugog (Sartori 1997: 124-5). Ako predsednik i poslanička većina dolaze iz različitih političkih stranaka ili koalicija, odnosi izvršne i zakonodavne vlasti liče na one u parlamentarnom sistemu jer su premijer i vlada, podržani većinom u zakonodavnom telu, u prilici da ostvaruju svoj politički program, dok je predsednik primoran da ostane u okviru svojih, uglavnom uskih nadležnosti. Ova situacija je postojala u Srbiji između 2004. i 2007. jer je nasuprot manjinske vlade Demokratske stranke Srbije, G17 plus i SPO-Nove Srbije, s čvrstom podrškom Socijalističke partije Srbije u parlamentu, tzv. prerusene većinske vlade, stajao predsednik Tadić, vođa Demokratske stranke koja se tada nalazila u opoziciji. S druge strane, u onim slučajevima kada predsednik i poslanička većina dolaze iz iste političke stranke ili koalicije, polupredsednički sistem liči na predsednički jer predsednik, kao vođa dominantne političke grupacije, realno ostvaruje veći uticaj nego što to njegove nadležnosti dozvoljavaju. Upravo je to slučaj u Srbiji posle skupštinskih izbora 2008. jer je predsednik Tadić istovremeno i vođa najveće političke stranke u vladajućoj koaliciji.

Često se navodi da je upravo polupredsednički sistem jedan od ključnih uzroka različitih problema u političkom procesu i niskog kvaliteta javnih politika i da bi prelazak na parlamentarni sistem sprečio predsednika da se meša u rad vlade i ojačao premijera (Pavlović i Stanojević 2010). Ipak, ovde se ne radi o prekoračenju predsedničkih ovlašćenja ili o nejasnom razgraničenju nadležnosti predsednika i vlade. Niti je ovo pitanje odsustva odgovornosti predsednika, odnosno njegovo skrivanje iza premijera i ministara. Reč je o „predsedničkoj“ fazi u regularnom funkcionisanju polupredsedničkog, tj. premijersko-predsedničkog sistema, i čest je slučaj u demokratijama, npr. u Francuskoj. Jedino se politička odgovornost predsednika realizuje bitno drugačije od odgovornosti premijera u parlamentarnim sistemima. Dok u parlamentarnom sistemu

premijer napušta položaj posle izglasavanja nepoverenja u parlamentu, predsednik u polupredsedničkom sistemu ostaje na položaju do kraja mandata ali gubi realnu političku moć ako izgubi podršku parlamentarne većine. Prirodno je, dakle, da predsednik Tadić danas ostvaruje višestruko veći politički uticaj od premijera Cvetkovića uprkos ograničenim ustavnim ovlašćenjima predsednika. Ako birači procene da predsednik nije radio posao na pravi način, mogu ga veoma efikasno kazniti tako što će na skupštinskim izborima sledeće godine u većini podržati opozicione stranke, i tako drastično umanjiti njegov politički uticaj i ojačati premijera koji uživa podršku predsedniku suprotstavljene poslaničke većine.

Polupredsednički sistem uklanja povod za sukobe nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti tako što daje jasnu prednost parlamentu u određivanju sastava vlade i u zakonodavnom procesu. Pošto uticaj predsednika zavisi od podrške poslaničke većine, čak i u slučaju kada potiču iz iste političke stranke ili koalicije, nema podsticaja za konfliktni stil rukovođenja. Ukoliko se nalaze na čelu suprotstavljenih političkih grupacija, predsednik i premijer se mogu uzajamno kontrolisati, što je naročito važno u političkom miljeu novih demokratija u kojima često izvršna vlast ima tendenciju da dominira političkim procesom. Ovaj sistem ublažava političke sukobe i uklanja smetnje u zakonodavnom procesu i tako što omogućava da jedan od nosilaca izvršne vlasti posreduje između ostalih učesnika u političkom procesu. U periodima u kojima sistem liči na predsednički, jer se predsednik nalazi na čelu političke stranke ili koalicije koja dominira zakonodavnim telom, premijer se može koncentrisati na održavanje kontakata s ključnim činionicima u zakonodavnom procesu i tako omogućiti njegovo nesmetano funkcionisanje. Ako predsednik ne zauzima čelnu poziciju u grupaciji koja kontroliše poslaničku većinu, ili se suočava s vladom i poslaničkom većinom iz suprotstavljene koalicije, onda će najverovatnije stajati po strani tekućih stranačkih sukoba i tako moći da deluje kao neutralan posrednik (Vladisavljević 2003).

Pored toga, uspeh javnih politika ne izvire neposredno iz nekog od oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, tj. iz samog čina izbora parlamentarnog, predsedničkog ili polupredsedničkog sistema. Ne postoje nedvosmisleni uporedni empirijski podaci koji ukazuju da jedan od ovih sistema ostvaruje bolje ekonomske i druge rezultate od drugih. Pri tom, ne treba poistovećivati političke, ekonomske i druge rezultate ovih sistema s posledicama većinskog i konsenzualnog modela demokratije. Naime, parlamentarni sistem je bitno obeležje glavnog primera većinske demokratije, u Velikoj Britaniji, ali postoji i u jednom od dva ključna primera konsenzualne demokratije, u Belgiji. Štaviše, odnos izvršne i zakonodavne vlasti u Švajcarskoj, drugom značajnom primeru demokratije konsenzusa, samo delimično odstupa od parlamentarizma (Lijphart 1997).

Ključni problem demokratije u Srbiji nije polupredsednički sistem već dominacija izvršne vlasti nad Narodnom skupštinom, pravosuđem i kontrolnim organima i telima. Manje je važno da li se izvršna vlast pojavljuje u liku premijera u parlamentarnom sistemu, predsednika u prezidencijalizmu, ili predsednika ili premijera u polupredsedničkom sistemu, u zavisnosti od „predsedničke“ ili „parlamentarne“ faze u njegovom funkcionisanju. Dominacija izvršne nad drugim granama vlasti javlja se u novim demokratijama usled odsustva ili nefunkcionisanja mehanizma međusobne kontrole političkih institucija i pojedinih kontrolnih organa, tj. odsustva horizontalne odgovor-

nosti između ključnih političkih ustanova. Ovakvo stanje omogućava glavnim političkim strankama na državnom, pokrajinskom i lokalnom nivou široku diskreciju u odlučivanju o raspodeli resursa čiji se značajan deo zloupotrebljava u stranačke ili privatne svrhe.

Dominacija izvršne vlasti nad drugim granama vlasti i kontrolnim organima i telima ispoljava se na više načina. Do skoro je izvršna vlast držala poslanike pod kontrolom uz pomoć arhaičnog izbornog zakona, preteći potencijalno nelojalnim poslanicima da će ih ukloniti iz Narodne skupštine. Gotovo polovina zakona usvaja se u parlamentu po hitnoj proceduri što proizvodi nedovoljno promišljeno zakonodavstvo, sprečava učešće javnosti u zakonodavnom procesu i sprečava parlament da kontroliše izvršnu vlast. Vrh vladajuće koalicije predstavljen u izvršnoj vlasti presudno je uticao na skorašnji reizbor sudija i članova kontrolnih tela i agencija – kao što su Komisija za zaštitu konkurencije i Agencija za borbu protiv korupcije – i redovno ometa njihovo delovanje i pristup neophodnim resursima. Konačno, političke stranke članice vladajuće koalicije redovno zloupotrebljavaju resurse ministarstava na čijem čelu se njihovi predstavnici nalaze. Usled toga, podriva se nezavisnost ovih ustanova, a granica između javne i privatne sfere ostaje nejasna što ohrabruje klijentelizam i korupciju. Posebno zabrinjava trend uvođenja zakonodavstva koje ne samo da učvršćuje ovaj oblik demokratije, već i delimično ograničava neke od prethodno osvojenih sloboda. Noviji zakoni o medijima, političkim strankama i pravosuđu ukazuju na namere vladajuće koalicije da pripreti svim potencijalnim kritičarima i ograniči njihovu slobodu delovanja. Cinici govore o velikom jazu između evropske retorike vlasti i latinoameričke političke realnosti u Srbiji.

Opozicija je slična vladajućoj koaliciji: često neodgovorna i populistički nastrojena, bez unutrašnje stranačke demokratije, s prevelikim uticajem stranačkih vođa i nejasnim programskim opredeljenjima. Opšti utisak je da uticajne opozicione stranke nisu zainteresovane za promenu situacije osim radi povećanja svog udela u podeli resursa. Građanski sektor takođe se suočava s raznim problemima: preteranom birokratizacijom i oslanjanjem na strane donacije, i nedostatkom unutrašnje demokratije. Utisak je i da šira javnost nije bitno zainteresovana za poboljšanje kvaliteta demokratije u zemlji. Ukratko, mada je otklon ka demokratiji u Srbiji posle Miloševića odlučan i trajan, radi se o obliku demokratije koji je veoma sličan onom u susednim zemljama, a bitno se razlikuje od demokratije u razvijenim zemljama Zapadne Evrope i Severne Amerike.

Zaključak

Nešto više od deset godina posle pada Miloševića s vlasti, Srbija je demokratska zemlja. Izbori za sve nivoe vlasti su slobodni i poštteni, slobode koje takve izbore omogućavaju poštuju se u velikoj meri, dok izabrani funkcioneri u potpunosti kontrolišu ključne poluge vlasti. Ipak, u obliku demokratije koji karakteriše Srbiju danas, izvršna vlast u potpunosti dominira zakonodavnom i pravosudnom vlašću, kao i kontrolnim organima i telima, i tako proizvodi arbitrarnu i neefikasnu vladavinu, kao i klijentelizam i korupciju. Mada se ponekad navodi da je polupredsednički sistem jedan od glavnih izvora ovakvog stanja, prave uzroke treba tražiti u interesu ključnih političkih stranaka u vlasti i opoziciji da zadrže postojeće stanje i u nezainteresovanosti šire javnosti za poboljšanje kvaliteta demokratije i efikasnosti političkih ustanova.

BIBLIOGRAFIJA

- CESID. 2007. Izveštaj CESID-a o izborima za narodne poslanike u Narodnoj skupštini Republike Srbije, januar 2007. godine. U *Oko izbora 15: Parlamentarni izbori u Republici Srbiji 21. januara 2007*. Srećko Mihajlović, ur. CESID: Beograd.
- Collier, David, and Steven Levitsky. 1997. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research. *World Politics* 49 (3):430-451.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Duverger, Maurice. 1980. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research* 8 (2):165-87.
- Freedom House. 2011. *The Freedom in the World 2011 Country Reports*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=21&year=2011> (pristupljeno 3.7.2011).
- O'Donnell, Guillermo. 1996. Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy* 7 (2):34-51.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9 (3):112-126.
- OSCE. 2007. *Republic of Serbia Parliamentary Elections 21 January 2007: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*. Warsaw (26 April), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/24806> (pristupljeno 3.7.2011).
- OSCE. 2008a. Republic of Serbia Presidential Election 20 January and 3 February 2008: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw (29 August), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/33214> (pristupljeno 3.7.2011).
- OSCE. 2008b. *Republic of Serbia Early Parliamentary Elections 11 May 2008: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*. Warsaw (29 August), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/33212> (pristupljeno 3.7.2011).
- Pavlović, Dušan i Ivan Stanojević. 2010. Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri. U *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle*, Dušan Pavlović, ur. Beograd: Heinrich Böll Stiftung.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd edition ed. London: Macmillan.
- Schmitter, Philippe C., and Terry Lynn Karl. 1996. What Democracy Is . . . and Is Not. In *The Global Resurgence of Democracy*, edited by L. Diamond and M. F. Plattner. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vladisavljević, Nebojša. 2003. Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav. *Prizma* (septembar):9-18.

