

Podela vlasti – vertikalna i horizontalna

Milan Sitarski, Beogradska otvorena škola

Najvažniji aspekti svakog političkog sistema su različiti modaliteti horizontalne i vertikalne podele vlasti.

Vertikalna podela vlasti i decentralizacija

Decentralizacija podrazumeva određeni stepen podele vlasti između viših i nižih organa. Stepem decentralizacije može biti veoma različit – od **konfederacija**, koje su u suštini bliske savezima nezavisnih država, preko **federacija** koje su savezne, dakle složene države čije su članice uprkos odricanja od punog suvereniteta zadržale neke elemente državnosti, do različitih oblika **regionalne i lokalne** (opštinske i gradske) **samouprave i teritorijalne autonomije** koji mogu biti primenjeni i u potpuno unitarnim državama. Svi ti oblici decentralizacije političkih institucija i donošenja političkih odluka imaju poseban značaj u pluralnim društvima, kojima pripadaju sva društva Zapadnog Balkana, pogotovo ako je ta pluralnost povezana sa geografskom distribucijom stanovništva koje pripada različitim etničkim, verskim ili drugim identitetski zasnovanim grupama.

Nekoliko pitanja vezanih za decentralizaciju se mogu smatrati ključnim:

1. Vrsta i obim nadležnosti koje su sa viših nivoa vlasti prenete na niže, kao i način konstituisanja nižih organa

U dugoj istoriji suočavanja sa prvom vrstom problema mogu se naći vrlo raznovrsni institucionalni okviri: u najcentralizovanijim državama nadležnosti jedinica lokalne samouprave obuhvataju uglavnom samo pitanja vezana za komunalno upravljanje i urbanizam. U drugim, one imaju ovlašćenja u oblasti prosvete, kulture, zdravstva i lokalne bezbednosti. Jedinice teritorijalne autonomije uglavnom nemaju nadležnosti u oblasti monetarne politike, odbrane i spoljne politike, a retke su i federacije čije federalne jedinice imaju ovlašćenja u tim oblastima (mada su republike i pokrajine u bivšoj SFRJ imale sekretarijate za spoljne poslove). U slučaju personalnih (dakle neteritorijalizovanih) autonomija, njihova ovlašćenja se uglavnom odnose na pitanja vezana za identitet pojedinih zajednica. Takva je, na primer, bila crkveno – školska autonomija Srba u Habsburškoj monarhiji. Slične nadležnosti danas imaju Nacionalni saveti etničkih zajednica u Srbiji, kao i sedam crkava i verskih zajednica koje su zakonom priznate kao tradicionalne. Još jedno važno pitanje je imaju li organi vlasti na nivou nižem od nacionalnog jasno definisane i garantovane

nadležnosti, uključujući npr. i pravo da same osnivaju nove institucije i usvajaju nove procedure odlučivanja, ili njihov sastav i procedure zavise od viših nivoa vlasti.

Zemlje Zapadnog Balkana imaju vrlo različite oblike vertikalne podele vlasti. U Hrvatskoj između državnog i opštinskog nivoa postoji dosta snažna vlast na nivou županija (regionalna samouprava) koje imaju svoje skupštine koje biraju ostale županijske organe. U Srbiji, međutim, okruzi koji su po veličini teritorije i broju stanovnika slični hrvatskim županijama, uopšte ne predstavljaju jedinice samouprave, već su u potpunosti jedinice državne uprave, tj. centralne vlade koja preko okružnih načelnika sprovodi svoju politiku bez obaveze da konsultuje organe lokalnih samouprava na teritoriji okruga. Državni centralizam je u Srbiji donekle ublažen velikim ovlašćenjima organa Grada Beograda (čija teritorija ne pripada nijednom okrugu, već je posebna celina lokalne samouprave, dok Zagreb ima status kao i ostale županije u Hrvatskoj). Kome su se od usvajanja novog zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. donekle približila još 20 okružnih mesta koja su dobila status grada. Još je značajnije postojanje Autonomne Pokrajine Vojvodine kao jedinice teritorijalne autonomije, koja ima Skupštinu i Izvršno Veće (vladu). Pokrajina Kosovo i Metohija, koja je još od 1999. po rezoluciji 1244 SB UN i vojno – tehničkom sporazumu iz Kumanova pod civilnom i vojnom upravom Ujedinjenih Nacija, proglasila je početkom 2008. nezavisnost koju je priznao jedan broj zemalja, uključujući i 20 članica EU, što ozbiljno opterećuje odnose Srbije sa tim zemljama.

U BiH pored državnog nivoa postoje entiteti – Federacija BiH i Republika Srpska, ali i distrikt Brčko koji ima poseban status i ne pripada ni jednom od entiteta. Federacija je, pored toga, podeljena na deset kantona prilično velikih ovlašćenja ali vrlo neujednačenih po teritoriji i broju stanovnika, što je u direktnoj vezi sa narednom vrstom problema, specifičnom za multietničke zemlje. U Makedoniji i Crnoj Gori nema drugih nivoa vlasti između državnog i opštinskog, mada su i te dve zemlje izrazito pluralne.

2. Teritorijalne granice jedinica decentralizovane vlasti, tj. postojanje ili nepostojanje identitetski zasnovane većine u svakoj jedinici

Drugi krug pitanja, vezan za teritorijalno razgraničenje jedinica decentralizovane vlasti, od izvanrednog je značaja u područjima visoke i identitetski zasnovane polarizacije nekih društava. U takvim društvima često ne postoji elementarno poverenje među različitim zajednicama, a nepristrasna vladavina predstavnika većine u organima vlasti nad pripadnicima manjine se smatra praktično nemogućom. Kontroverze oko granica i statusa gotovo svih konstitutivnih jedinica bivše SFRJ ili njihovih delova su rezultirali krvavim oružanim sukobima čije su posledice vidljive i danas i koji su usporili i odložili pristupanje celog Zapadnog Balkana u EU, koja je i nastala upravo usled pokušaja da se takva vrsta problema prevaziđe posle Drugog Svetskog Rata.

Danas pojedine opštine u BiH imaju po dva imena, usled činjenice da je posle Dejtonskog sporazuma iz 1995. međuentitetska granica podelila nekada koherentna i integrisana naseljena mesta. Kontroverze oko novih opštinskih granica uvedenih u Makedoniji Ohridskim sporazumom dovele su i do neuspešnog referenduma na državnom nivou 2004, kada je propao pokušaj da se one ospore. Pitanje novih i starih opština sa srpskom i uopšte nealbanskom većinom na Kosovu je bilo jedno od prioriternih tokom neuspešnih pregovora o statusu Pokrajine, a nije izgubilo na aktuelnosti ni po izbijanju krize usled proglašenja nezavisnosti.

3. Ustavni poredak na najvišem nivou političke zajednice (države), tj. mogućnost nižih nivoa vlasti da utiču na konstituisanje viših

Treća grupa problema se odnosi na pravo nižih organa vlasti da utiču na konstituisanje viših, pre svega državnih. Izvanredan primer je način na koji su osnivači SAD tu državu konstituisali Ustavom iz 1787. kao zajednicu zasnovanu na principima koji su na prvi pogled suprotstavljeni – osnovnom principu demokratije (“jedan čovek – jedan glas”) i principu potpune jednakosti država članica nove Unije u koju su one uložile svoj suverenitet. Imajući u vidu značajne razlike u broju stanovnika među prvih 13 članica, prvi princip bi bio grubo narušen ako bi glas predstavnika države Rod Ajlend imao istu težinu kao glas predstavnika države Njujork. To bi izjednačilo glas jednog građanina jedne države sa glasovima desetoro građana druge. Ako bi se, međutim, primenio čist demokratski princip za konstituisanje vlasti na nivou Unije, ne bi bilo moguće zaštititi specifične interese njenih manjih članica i njihovih građana.

Spašonosno rešenje je pronađeno uvođenjem počele centralnog predstavničkog tela (Kongresa) na dva doma, pri čemu je jedan dom konstituisan primenom principa “jedan čovek – jedan glas” (Predstavnički Dom) a drugi dom primenom principa jednakosti država – članica (Senat – dom u kome svaka država ima po dva predstavnika, nezavisno od broja stanovnika). Kongres sve odluke donosi konsenzusom oba doma, tj. apsolutnih većina njihovih članova. Ovakav sistem je učinio proces donošenja odluka prilično komplikovanim, ali je istovremeno doneo pomirenje među pomenutim principima i dao novoj Uniji mogućnost da se stabilizuje i ojača (uprkos građanskom ratu koji je pretrpela 1861 – ‘65).

Na taj način je stvorena do sada najodrživija varijanta federalizma na svetu. Njena primena u svetu je najčešća u nemačko – švajcarskoj verziji, u kojoj gornji dom (u slučaju SAD to je Senat, čijim sastavom je izražena jednakost federalnih jedinica) nije konstituisan neposrednim izborima, već predstavnička tela samih federalnih jedinica u njega biraju svoje predstavnike. Na taj način, federalne jedinice ostvaruju uticaj ne samo na svojoj teritoriji i u okviru nadležnosti svojih organa, već i na najvišem, državnom nivou vlasti. U nekim zemljama sa totalitarnim režimim a su, međutim, federalizam i ostali vidovi decentralizacije imali uglavnom „dekorativnu“ svrhu, zahvaljujući monopolu jedine partije čije je rukovodstvo odlučivalo o svim važnijim pitanjima (SSSR, SFRJ,

Čehoslovačka, isl.). U istoriji Zapadnog Balkana, određene elemente federalizma možemo naći još u praksi Austro Ugarske (poslednja faza postojanja Habsburške monarhije, u periodu 1867 – 1918), Kraljevine Jugoslavije (posle osnivanja Banovine Hrvatske, 1939 – 1941), socijalističke Jugoslavije (FNRJ i SFRJ, 1946. – 1992), a posle njenog raspada Savezne Republike Jugoslavija koje su u periodu 1992 – 2003. činile Srbija i Crna Gora i koja se transformisala u Državnu Zajednicu Srbija i Crna Gora koja je uz značajne elemente konfederalizma okupljala ove dve republike do crnogorskog referenduma o nezavisnosti 2006. Danas na ovim prostorima neke elemente federalizma možemo prepoznati u funkcionisanju političkog sistema BiH.

Horizontalna podela vlasti

Već opisani primer promene zakona o lokalnim izborima u Srbiji 2002. povezan je i sa pitanjem podele vlasti koja se ne tiče odnosa između viših i nižih organa vlasti, već između različitih organa na istom nivou vlasti. Ovde će biti razmotreni odnosi između zakonodavnih (predstavničkih) i izvršnih organa, čije je konstituisanje i delovanje izloženo nepošrednom uticaju odnosa političkih snaga. Organi sudske vlasti su, makar u teoriji, izuzeti od takvih uticaja. Među raznovrsnim modelima odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti na državnom i drugim nivoima, tri su najčešća u savremenoj ustavnoj praksi:

1. Sistem zasnovan na **potpunoj podeli vlasti**, u kome zakonodavna vlast (predstavničko telo) definiše zakonski okvir, dok je izvršna vlast (predsednik sa svojim kabinetom) dužna isključivo da deluje unutar tog okvira, ostajući politički nezavisna od zakonodavca u svim ostalim aspektima. Ove dve grane vlasti su tada konstituisane potpuno odvojeno, na različitim izborima, a ovakav sistem se najčešće zove **predsednički sistem**.
2. Sistem zasnovan na podeli, ali i **saradnji vlasti**, poznat i kao **parlamentarni sistem**. Izvršna vlast (vlada i predsednik) je izabrana od strane predstavničkog/zakonodavnog tela i mora uživati političko poverenje parlamentarne većine.
3. Mešoviti sistem, poznat i kao **polupredsednički**. U tom sistemu jedan deo izvršne vlasti (vlada) je izabran od strane predstavničkog tela, dok se drugi deo (predsednik) bira odvojeno, na posebnim neposrednim izborima. Najčešći politički konflikti u ovakvim sistemima su oni između dve grane izvršne vlasti, posebno u periodima kohabitacije, kada najvažnije funkcije u tim granama (predsedničku i premijersku) zauzimaju predstavnici različitih političkih opcija. Slični konflikti su mogući, međutim, i u čistom predsedničkom sistemu, između zakonodavnih i izvršnih tela. Ovaj sistem je, inače, primenjen na državnom nivou u svih pet država regiona.

Na Zapadnom Balkanu, kao i u skoro svim identitetski pluralnim područjima, čak i ova na prvi pogled identitetski neutralna političko – ustavna pitanja dobijaju drugačiju konotaciju, često u kombinaciji sa pojedinim izbornim sistemima. Sprovedenje predsedničkih izbora na teritoriji bilo koje pluralne zajednice (države, regiona, opštine, itd.) može imati dvostruke efekte. Ono eliminiše mogućnost (re)dizajniranja izbornih jedinica radi fabrikovanja skupštinske većine, pošto je na neposrednim predsedničkim izborima cela teritorija po definiciji jedna izborna jedinica. Na taj način su, kada su u Srbiji 2002. na lokalnom nivou uvedeni ne samo proporcionalni izbori za skupštine, već i neposredni izbori za gradonačelnike i predsednike opština, Albanci prvi put osvojili pored skupštinske većine i mesto predsednika opštine u Bujanovcu.

Sprovedenje predsedničkih izbora, na drugoj strani, skoro potpuno ukida mogućnost predstavnika manjina (npr. Srba u Bujanovcu ili Albanaca u Srbiji) da zauzmu predsedničko mesto. U dosadašnjoj praksi je potvrđeno da makar u drugom krugu skoro svi pripadnici jedne identitetske zajednice glasaju za najuspešnijeg kandidata iz svojih redova. Drugi krug tako postaje svojevistan popis stanovništva u kome je pobeda zagarantovana predstavniku veće zajednice. Čak i u takvoj situaciji, međutim, otvara se prostor za izvestan uticaj manjinskih zajednica na rezultat izbora, jer pri sučeljavanju dva predstavnika većinske grupe, mogu podršku jednom od njih usloviti izvesnim ustupcima.

I od ovog pravila, međutim, ima retkih odstupanja. Na primer, u opštini Prijepolje, u Sandžaku (jugozapadna Srbija) po popisu živi 56.82% Srba i 41.08% Bošnjaka i Muslimana. U drugom krugu lokalnih izbora septembra 2004. našla su se dva bošnjačka kandidata, jedan iz Liste za Sandžak (LzS) Sulejmana Ugljanina i drugi iz Sandžačke demokratske partije (SDP) Rasima Ljajića, pošto je tadašnja izrazita diversifikacija srpske političke scene dovela do slabijih rezultata kandidata koji pripadaju etničkoj većini u opštini. Zahvaljujući podršci srpskih stranaka, kandidat SDP koga su one prepoznale kao bošnjačkog kandidata sklonijeg kompromisu sa Srbima nego što je njegov takmac, pobedio je u drugom krugu. Posle izbora je nastavljen ovaj interesantan primer političke saradnje nezavistan od etničkih podela. SDP je sklopila većinsku koaliciju u skupštini opštine sa pet umerenih srpskih stranaka, čime su u opoziciju potisnute ne samo Ugljaninova LzS već i srpske stranke naklonjene nekadašnjem Miloševićevom režimu.

Raznovrsni su pokušaji da se dizajniranjem političkih institucija smanji uticaj identitetskih podela u političkom životu, primenom opisanih i nekih drugih institucionalnih mehanizama. Ti pokušaji, međutim, nekada mogu dovesti do neželjenih rezultata. Ustavotvorci i autori izbornog zakonodavstva u „dejtonskoj“ Bosni i Hercegovini su kao glavne generatore podele među Bošnjacima, Srbima i Hrvatima prepoznali tri ideološki nacionalističke, ili makar etnički zasnovane stranke, od kojih je svaka dominirala unutar „svoje“ etničke grupe – Stranku demokratske akcije, Srpsku demokratsku stranku i Hrvatsku demokratsku zajednicu. Jedan od glavnih ciljeva koji je trebalo da bude postignut dizajniranjem ustavnog i izbornog sistema bilo je minimiziranje njihovog uticaja unutar svake etničke grupe. Zato je izborni sistem bio potpuno proporcionalan, praktično bez cenzusa neophodnog za osvajanje poslaničkih mesta.

To je pogodovalo manjim strankama i smanjivalo mogućnost da dominantne stranke svoju relativnu većinu u biračkom telu pretvore u apsolutnu većinu u skupštini. Efekti praktične primene ovog sistema su, međutim, bili suprotni od željenih. Na paralelno postojećim (u istoj državi) političkim scenama unutar svake od tri etničke grupe, nešto manje od polovine poslanika/zastupnika je pripalo najjačoj stranci (u slučaju Hrvata i više od polovine). Drugoplasirana stranka unutar svake od etničkih grupa (dakle najjači oponent političkoj dominaciji najjače stranke) je uživala nešto manje od polovine podrške koju je dobila stranka – hegemon. Ostali poslanici iz svake etničke zajednice su pripadali velikom broju veoma malih stranaka, gotovo zanemarljive snage, od kojih su neke imale samo jednog ili dva poslanika i nisu imale velikih šansi da i na sledećim izborima steknu parlamentarni status. Te male stranke su se praktično takmičile u nuđenju svoje (prilično jeftine) podrške dominantnoj stranci svoje etničke grupe, čime su stranke – hegemoni održale svoju dominaciju koja je dalje produbljivala etničku podelu zemlje.

Možda najgore institucionalno rešenje je kombinacija takvog naglašeno proporcionalnog izbornog sistema koji pogoduje malim strankama za izbor predstavničkog tela i jednokružnog (dakle – sa relativnom većinom dovoljnom za pobedu) većinskog sistema za izbor predsednika, koji favorizuje pojedinačno najjačeg kandidata. Ilustrativan primer takvog slučaja predstavlja izbor Nikole Poplašena, zajedničkog kandidata Srpske radikalne stranke i Srpske demokratske stranke (obe izrazito etnički definisane) za predsednika Republike Srpske 1998, iako je bilo jasno da bi u slučaju održavanja drugog kruga glasovi Bošnjaka i Hrvata iz RS bili dali njegovom protivkandidatu i doveli do njegovog poraza. Na ovaj način, radikalno opredeljeni predsednik koji nije imao natpolovičnu podršku birača je ušao u konfrontaciju sa skupštinskom većinom sačinjenom od bošnjačkih, hrvatskih i umerenih srpskih stranaka. On je čak odbio da poveri toj većini da sastavi vladu RS, što je suprotno principima parlamentarizma i što je na kraju dovelo do njegovog uklanjanja sa položaja od strane Međunarodnog predstavnika.

Još jedan primer o slabostima većinskog izbornog sistema u identitetski podeljenim društvima su poslednji predsednički izbori u BiH, oktobra 2006. Pretežno, mada ne i potpuno bošnjačka Socijaldemokratska partija (SDP) je pozvala svoje birače da podrže kandidata za hrvatskog člana Predsedništva Željka Komšića, ne istakavši sama (kao ranije) svog kandidata za bošnjačkog člana. Brojčana nadmoć Bošnjaka nad Hrvatima u BiH je dovela do toga da je podrška samo jedne jače pretežno bošnjačke stranke bila presudna za izbor hrvatskog člana Predsedništva iz redova SDP. Neke hrvatske stranke, naročito najjača HDZ, otvoreno su odbijale da priznaju legitimitet g. Komšića, pošto njega nije podržala većina hrvatskih birača u BiH, što je dodatno produbilo etničke podele.

Korisni linkovi:

Decentralizacija:

Wikipedia linkovi:

<http://en.wikipedia.org/wiki/Decentralization>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Federalism>

http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government

http://en.wikipedia.org/wiki/European_Charter_of_Local_Self-Government

http://en.wikipedia.org/wiki/Dayton_Agreement

http://en.wikipedia.org/wiki/Ohrid_Agreement

Ostali linkovi:

Local Government Initiative, Budimpešta:

<http://lgi.osi.hu/>

Glavni okvirni sporazum za mir u BiH (Dejtonski sporazum):

http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

Okvirni sporazum (Ohridski sporazum):

http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/police_and_internal_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp

Zajednica kosovskih opština:

<http://www.komunat-ks.net/eng/html/index.php>

Ustav SAD:

<http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html>

Ustav Švajcarske Konfederacije:

<http://eudocs.lib.byu.edu/images/e/ef/NewCHConst2.pdf>

Osnovni zakon Savezne Republike Nemačke (nemački ustav):

<http://www.psr.keele.ac.uk/docs/german.htm>

Podela vlasti:

Wikipedia linkovi:

http://en.wikipedia.org/wiki/Presidential_system

http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_system

http://en.wikipedia.org/wiki/Semi-presidential_system

Reference:

- Miodrag Jovičić, Veliki ustavni sistemi – elementi za jedno-uporedno pravo, Svežozar Marković, Beograd, 1984.
- Prof dr. Dragoljub Popović, Stvaranje moderne države, Beograd, 1993.