

Nebojša Vladislavljević**Sistemi sa neposredno izabranim
predsednikom, nasleđe starog režima i novi
ustav****Article (Accepted version)
(Refereed)****Original citation:**

Vladislavljević, Nebojša (2003) Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav (Systems with a directly elected president, legacy of the old regime and new constitution of Serbia). [Prizma](#) . pp. 9-18.

© 2003 Nebojsa Vladislavljevic

This version available at: <http://eprints.lse.ac.uk/5372/>

Available in LSE Research Online: June 2008

LSE has developed LSE Research Online so that users may access research output of the School. Copyright © and Moral Rights for the papers on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any article(s) in LSE Research Online to facilitate their private study or for non-commercial research. You may not engage in further distribution of the material or use it for any profit-making activities or any commercial gain. You may freely distribute the URL (<http://eprints.lse.ac.uk>) of the LSE Research Online website.

This document is the author's final manuscript accepted version of the journal article, incorporating any revisions agreed during the peer review process. Some differences between this version and the published version may remain. You are advised to consult the publisher's version if you wish to cite from it.

Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav*

Nebojša Vladislavljević (LSE)

Jedno od ključnih pitanja u raspravi o novom ustavu je uređenje odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. U našoj stručnoj i političkoj javnosti preovlađuje opredeljenje za parlamentarni sistem, što se vidi i iz površnog pregleda relevantnih napisa u domaćoj štampi. Mada je ovaj stav delom posledica prenošenja sukoba ključnih političkih snaga na ustavni teren, očigledno je da većina naših stručnjaka smatra da je parlamentarni sistem kvalitetniji od predsedničkog, kao i da postoji neraskidiva veza između starog režima i oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti predviđenog sadašnjim ustavom. Ističe se da je upravo predsednički položaj, ojačan neposrednim izborom i širokim nadležnostima, omogućio Miloševiću da spreči demokratizaciju zemlje tokom prethodne decenije i da treba preoblikovati organizaciju vlasti kako se istorija ne bi ponovila.

Ove ocene se delom poklapaju sa kritikama predsedničkog sistema iz dela novije literature u oblasti uporednih političkih studija. Nažalost, ove kritike se uglavnom zasnivaju na karikaturnom predstavljanju predsedničkog i drugih sistema sa neposredno izabranim predsednikom i idealizovanju parlamentarizma, kao i selektivnom izboru primera iz političkog života. Gube se iz vida kako nedostaci parlamentarnog sistema i prednosti pojedinih sistema sa neposredno izabranim predsednikom, tako i pozitivna iskustva potonjih oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti na učvršćivanje demokratije u zemljama koje su tek izašle iz dužeg perioda nedemokratske vladavine.

* *Prizma*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, septembar 2003.

Uzroke uspostavljanja i opstanka Miloševićevog režima treba tražiti u drugim institucionalnim rešenjima i širem nedemokratskom političkom okviru u kojem su nastali sadašnji ustav i ključni prateći zakoni, a ne u neposrednom izboru predsednika i njegovim nadležnostima. Stoga ovaj deo ustava ne treba menjati. Osnovni cilj promena institucionalnog okvira treba da bude uklanjanje dela institucionalnog nasleđa starog režima koje sprečava uspostavljanje minimalnih demokratskih standarda, kao i stvaranje uslova za učvršćivanje demokratije, što se može učiniti i u redovnoj zakonodavnoj proceduri.

Predsednički sistem i politička nestabilnost

Osnovne razlike između predsedničkog i parlamentarnog sistema sadržane su u različitim odgovorima na dva pitanja: da li šef izvršne vlasti i njegov kabinet zavise od poverenja zakonodavnog tela i da li je šef izvršne vlasti neposredno izabran. U parlamentarnom sistemu, premijer i vlada zavise od poverenja poslaničke većine. Predsednički sistem, s druge strane, karakteriše međusobna nezavisnost izvršne i zakonodavne vlasti. Šef izvršne vlasti, predsednik, dobija mandat na neposrednim izborima i, kao i njegov kabinet, ne zavisi od poverenja zakonodavnog tela, osim u slučaju optužbe za krivičnu, ne političku, odgovornost. Pristalice parlamentarizma, uključujući uticajne autore poput Linca, Lajpharta, Valencuele i Stepana, smatraju da je ovaj oblik pogodniji za učvršćivanje demokratije u zemljama koje su nedavno odbacile jedan od oblika nedemokratskih sistema i dodaju da to posebno važi za zemlje sa dubokim političkim podelama.

Prigovori predsedničkom sistemu su brojni. Prvi je da ustavom određena dužina mandata predsednika sprečava promene na čelu izvršne vlasti pre isteka ovog perioda,

čak i u slučaju da političke okolnosti nalažu smenjivanje neuspešnog, nepopularnog ili slabog predsednika. Štaviše, i uspešan i u javnosti omiljen predsednik mora da napusti položaj nakon isteka ustavom određenog broja mandata. Tako se veštački izaziva potreba da se svakih nekoliko godina stvara uspešan politički vođa što nije realno očekivati u normalnim okolnostima. S druge strane, parlamentarni sistem, smatraju ovi pisci, omogućava neprestano prilagođavanje personalnog sastava vrha izvršne vlasti volji parlamentarne većine. Nepopularan ili slab premijer može biti smenjen jednostavnim postupkom, bez izbora, dok uspešan može ostati na položaju dokle god većina birača i poslanika smatra da dobro obavlja svoj posao.

Sledeća mana predsedničkog sistema je, kažu, dvostruka demokratska legitimnost. I predsednik i poslanici dobijaju mandat na neposrednim izborima tako da nedostaje institucionalni podsticaj za njihovu saradnju. Saradnja ove dve grane vlasti je, inače, uslov efikasnog zakonodavnog rada, imajući u vidu njihova ograničena ovlašćenja. Pošto predsednički položaj i poslaničku većinu često kontrolišu pojedinci iz međusobno suprotstavljenih političkih grupacija, predsednik najčešće neće moći da pretoči svoj politički program u zakone ali će verovatno uspeti da spreči ostvarenje zakonodavnog programa poslaničke većine. Rezultat je najčešće blokada političkog procesa i nepotrebno odlaganje rešavanja aktuelnih problema. U slučaju sukoba, nema ustavom utvrđenog postupka za njegovo prevazilaženje a, pošto obe grane vlasti dobijaju mandat na neposrednim izborima, nema demokratskog principa koji bi to omogućio. Tako dvostruka demokratska legitimnost može u nestabilnim političkim i ekonomskim okolnostima, koje često karakterišu nove demokratije, provocirati državni udar ili puč, dakle neustavni način razrešenja sukoba ove dve grane vlasti.

Nasuprot parlamentarnom sistemu koji omogućava predstavljanje većeg broja različitih interesa u zakonodavnom telu, a samim tim i u izvršnoj vlasti koja iz njega

proističe, priroda ustanove predsednika u predsedničkom sistemu vodi ka izrazitoj neproporcionalnosti u personalnom sastavu izvršne vlasti. Iako izbor predsednika podrazumeva široku podršku u biračkom telu, najčešće više od polovine onih koji su izašli na birališta, veliki broj birača ostaje bez predstavnika u izvršnoj vlasti. Kako predsednik može da formira kabinet bez podrške poslaničke većine, izrazita neproporcionalnost se najčešće samo potvrđuje izborom njegovih članova. Čak i uključivanje predstavnika različitih grupa, npr. nacionalnih manjina i interesnih grupa, u izvršnu vlast, pored političkih snaga koje su podržale predsednika na izborima, obično ostaje u okvirima tzv. deskriptivnog a ne stvarnog predstavništva.

Umanjena reprezentativnost izvršne vlasti i odsustvo institucionalnih podsticaja za stvaranje koalicija otežavaju kompromis koji je neophodan novim demokratijama radi prevazilaženja nasleđa starog režima. Mandat dobijen na neposrednim izborima i visok simbolički značaj predsedničkog položaja stvaraju visoka očekivanja u javnosti koja se, usled ograničenih ovlašćenja ovog položaja, teško mogu zadovoljiti. Predsednik, iako izabran na osnovu podrške tek nešto više od polovine izašlih na birališta, može sebe smatrati jednim autentičnim predstavnikom narodne volje i proglasiti svoje protivnike u zakonodavnom telu zastupnicima uskih interesa. Tako stil rukovođenja koji izvire iz predsedničkog sistema može ugroziti određeni nivo tolerancije neophodan za funkcionisanje demokratskog sistema. Položaj premijera u parlamentarnom sistemu nije preterano istaknut i ne proizvodi tako visoka očekivanja u javnosti a samim tim ni duboko nezadovoljstvo izazvano njihovim izneveravanjem.

Pristalice parlamentarizma smatraju da primeri iz uporedne analize potvrđuju ove teorijske prigovore. Tako navode da je predsednički sistem bitan uzrok višedecenijskog tavorjenja većine zemalja Latinske Amerike pod različitim oblicima nedemokratskih režima. Povratak autoritarizmu u decenijama nakon Drugog svetskog

rata ne samo da je bio najočitiiji upravo na ovom kontinentu, karakterističnom po širokoj rasprostranjenosti predsedničkog sistema, već je predsednički položaj označavao glavno uporište autoritarne vlasti. I u novije vreme, nakon talasa demokratizacije, ovaj sistem, kažu, stvara političku nestabilnost i onemogućava učvršćivanje demokratije u Latinskoj Americi.

Nažalost, parlamentarizam nije bio uspešniji. Upravo je ovaj oblik organizacije vlasti dominirao u Evropi između dva svetska rata, u vreme rastakanja demokratskih ustanova i uspona fašizma i drugih nedemokratskih režima. Nakon rata i talasa dekolonizacije, veliki broj novooslobođenih zemalja u Africi i Aziji nasledio je parlamentarni sistem od bivših evropskih metropola, uglavnom Velike Britanije, Francuske i Holandije. Rezultati su bili porazni jer se veoma mali broj zemalja uspešno odupreo iskušenjima nedemokratske vlasti.

Činjenica da najveći broj stabilnih demokratija u Evropi poseduje parlamentarni a ne predsednički sistem ne treba da zavara jer većinu ovih zemalja karakteriše visok nivo ekonomske razvijenosti, koji sam po sebi olakšava razvoj demokratije. Ove zemlje, inače nosioci industrijalizacije i demokratizacije u svetu, razvile su parlamentarni sistem prevashodno kroz evoluciju ustavnih monarhija u demokratski sistem.

Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom i iskustvo novih demokratija

Uprkos savetima ovih političkih pisaca i upornim nastojanjima uticajnih političkih grupa, ustavotvorci velikog broja novih demokratija u poslednje dve decenije opredelili su se za neposredan izbor predsednika. Pritom, rešenja u oblasti kruga nadležnosti predsednika i odnosa izvršne i zakonodavne vlasti značajno se razlikuju od slučaja do slučaja. Ova raznovrsnost ukazuje da kritičari predsedničkog sistema

značajno pojednostavljaju pitanje uređenja odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, sužavajući ga na izbor između predsedničkog i parlamentarnog sistema.

Čist predsednički sistem i čist parlamentarizam, kažu Šugart i Keri, predstavljaju samo krajnje tačke na širokom spektru odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. Pored ova dva oblika postoje i sledeći sistemi sa neposredno izabranim predsednikom: premijersko-predsednički, predsedničko-parlamentarni i parlamentarni sistem sa neposredno izabranim predsednikom. Čist predsednički sistem odlikuje međusobna nezavisnost izvršne i zakonodavne vlasti: predsednik i njegov kabinet ne zavise od poverenja zakonodavnog tela, a šef izvršne vlasti ne može da raspusti skupštinu. Nasuprot tome, u premijersko-predsedničkom i predsedničko-parlamentarnom sistemu predsednik ne kontroliše u potpunosti izvršnu vlast i obično raspolaže pravom raspuštanja zakonodavnog tela.

Premijersko-predsednički sistem karakteriše postojanje predsednika, izabranog na neposrednim izborima, i premijera, čija vlada zavisi od podrške poslaničke većine. Predsednik ima pravo da predlaže zakone ili vraća izglašane zakonske tekstove parlamentu na ponovno razmatranje, da predlaže ministre i, obično, raspusti parlament. Osnovna odlika ovog oblika organizacije vlasti, kažu Diverže i Sartori, mada ga pogrešno nazivaju polupredsedničkim, nije puka sinteza predsedničkog i parlamentarnog sistema već, u neku ruku, osciliranje između jednog i drugog. Ako predsednik i poslanička većina dolaze iz iste političke stranke ili koalicije, sistem će nalikovati predsedničkom jer će predsednik, kao vođa dominantne političke grupacije, realno ostvarivati veći uticaj nego što to njegove nadležnosti dozvoljavaju. U suprotnom, predsednik će biti primoran da ostane u okviru svojih nadležnosti jer će premijer i vlada, podržani većinom u zakonodavnom telu biti u prilici da ostvaruju svoj politički program.

Predsedničko-parlamentarni sistem, nasuprot tome, odlikuje pravo i predsednika i zakonodavnog tela da postavljaju i smenjuju vladu ili ministre. Tako se ovaj sistem razlikuje od čistog prezidencijalizma u tome da skupština može izglasati nepoverenje vladi, a od premijersko-predsedničkog sistema ga odvaja pravo predsednika da smenjuje ministre ili vladu u celini. Predsednik raspolaže i određenim nadležnostima u procesu donošenja zakona a može i raspustiti skupštinu i raspisati nove izbore za poslanike. Pošto vlada mora da uživa poverenje i predsednika i zakonodavnog tela sukob izvršne i zakonodavne vlasti nije daleko, a samim tim i politička nestabilnost. Ovaj sistem zato i ne treba ozbiljno razmatrati pri izboru oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. Konačno, parlamentarni sistem sa neposredno izabranim predsednikom funkcioniše kao čist parlamentarni sistem jer predsednik, i pored neposrednog izbora, ne poseduje autonomna ovlašćenja u određivanju sastava vlade i zakonodavnom procesu, i ne može da raspusti parlament.

Nijansirana klasifikacija i brojni primeri novih demokratija omogućavaju jasniju analizu prednosti i mana pojedinih elemenata predsedničkog i drugih sistema sa neposrednim izborom predsednika. Neki prigovori jednostavno ne stoje, kao što ukazuju Horovic, Šugart, Keri i Mejnvorring. Koalicije u čistom predsedničkom sistemu su česte, naročito u procesu donošenja zakona, upravo zbog potrebe da se za zakonski predlog obezbedi podrška predsednika i većine poslanika. Članovi predsedničkog kabineta najčešće su predstavnici uticajnih interesnih grupa tako da predsednik ipak ne kontroliše njihov izbor u potpunosti; nasuprot tome, pojedini premijeri u parlamentarnom sistemu dominiraju političkim procesom, danas i više nego u prethodnim decenijama.

Krutost mandata šefa izvršne vlasti se takođe prenaglašava i nije samo odlika predsedničkog sistema. Mogućnost smenjivanja vlade u parlamentu u parlamentarnim

sistemima je često samo formalna jer se u vrhu izvršne vlasti najčešće nalazi vođstvo političke partije ili partijske koalicije koja kontroliše poslaničku većinu. Dalje, ako se govori o mogućnosti sukoba izvršne i zakonodavne vlasti u predsedničkom sistemu usled dvostruke demokratske legitimnosti, onda sledi da je umanjena opasnost od dominacije predsednika nad ostalim učesnicima političkog procesa. Štaviše, dvostruka demokratska legitimnost se u pojedinim parlamentarnim sistemima ispoljava kroz sukob gornjeg i donjeg doma zakonodavnog tela. Ovaj aranžman može biti stalan izvor nestabilnosti ako vlada zavisi od poverenja oba doma parlamenta u kojima većinu poslanika kontrolišu suprotstavljene političke stranke ili koalicije.

Politička nestabilnost u pojedinim sistemima sa neposredno izabranim predsednikom je najčešće posledica prevelikih ovlašćenja šefa izvršne vlasti. U zakonodavnom procesu ovaj nedostatak se ispoljava u pravu predsednika da uređuje pojedine oblasti putem ukaza i tako dominira nad zakonodavnim procesom. S druge strane, ako su ovlašćenja predsednika u ovoj oblasti ograničena na suspenzivni veto, zakonodavno telo će imati ključnu reč u zakonodavnom procesu, a samim tim i jači položaj u političkom procesu u celini. Prevelika ovlašćenja predsednika su, obično, deo autoritarnog nasleđa pojedinih zemalja i njih svakako treba izbeći pri oblikovanju ustava novih demokratija. Treba dakle razlikovati one sisteme sa neposredno izabranim predsednikom koji su nastali u autoritarnom okruženju od drugih u kojima politička moć nije u potpunosti koncentrisana u izvršnoj vlasti.

Pristalice parlamentarnog sistema previđaju značajne prednosti sistema sa neposredno izabranim predsednikom. Ovi sistemi pružaju biračima širi izbor jer se biraju ne samo poslanici već i šef izvršne vlasti. Tako birači mogu podržati jednu stranku na izborima za zakonodavno telo a kandidata druge stranke ili koalicije na predsedničkim izborima. Pored toga, neposredan izbor predsednika uspostavlja direktnu

vezu između birača i predsednika, a samim tim i jasnu političku odgovornost nosioca najvišeg političkog položaja u zemlji. Birači mogu biti sigurni da će se kandidat koji dobije većinu glasova naći na ovom položaju, što često nije slučaj u parlamentarnim sistemima, u kojima sastav izvršne vlasti nakon izbora zavisi prevashodno od zakulisnih pregovora i stranačke trgovine. Podela vlasti kao i demokratska legitimnost nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti predstavlja snažnu branu koncentrisanju vlasti u rukama malog broja ljudi. Nasuprot tome, u parlamentarnim sistemima koje karakteriše postojanje disciplinovanih stranaka i partije koja kontroliše apsolutnu većinu poslaničkih mandata gotovo da i nema značajnih ograničenja izvršnoj vlasti, što može ugroziti i same temelje demokratije u zemljama koje su nedavno uspostavile demokratski sistem.

Premijersko-predsednički sistem zaslužuje posebnu pažnju ustavotvoraca jer poseduje kvalitete drugih sistema sa neposredno izabranim predsednikom a istovremeno ublažava njihove nedostatke. Ovaj sistem uklanja povod za sukobe nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti tako što daje jasnu prednost parlamentu u određivanju sastava vlade i u zakonodavnom procesu. Umanjuje i nivo neproporcionalnosti izvršne vlasti koji se javlja u čistom predsedničkom sistemu. Pošto vlada zavisi od poverenja parlamenta, institucije koja omogućava predstavljanje širokog spektra interesa, može se očekivati da će ovi biti zastupljeni, bar delimično, i u izvršnoj vlasti. Pored toga, kako 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 se često javljaju tendencije dominacije političkog procesa od strane izvršne vlasti.

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 nalikuje predsedničkom, jer se predsednik nalazi na čelu političke stranke ili koalicije koja dominira zakonodavnim telom, premijer se može koncentrisati na održavanje kontakata sa ključnim činiocima u zakonodavnom procesu i tako omogućiti njegovo nesmetano funkcionisanje. Ako predsednik ne zauzima čelnu poziciju u grupaciji koja kontroliše poslaničku većinu, ili se suočava sa vladom i poslaničkom većinom iz suprotstavljene koalicije, onda će najverovatnije stajati po strani tekućih stranačkih sukoba i tako moći da deluje kao neutralan posrednik.

U poslednje dve decenije ustavotvorci velikog broja novih demokratija su se opredelili za jedan od sistema sa neposrednim izborom predsednika. Sve latinoameričke države zadržale su direktni izbor šefa izvršne vlasti, u nekim slučajevima zahvaljujući neposrednom izjašnjanju građana. Ustavotvorci Južne Koreje, Filipina i većine bivših socijalističkih zemalja takođe su se opredelili za neposredni izbor predsednika. Čist parlamentarni sistem je uveden jedino u Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj i Albaniji. Sistemi u Sloveniji, Bugarskoj i Estoniji funkcionišu kao parlamentarni mada predsednike biraju građani. Čist predsednički sistem postoji u Belorusiji i Gruziji a sve ostale zemlje su izabrale premijersko-predsednički ili predsedničko-parlamentarni sistem. U više zemalja članica Evropske Unije predsednik se bira na neposrednim izborima, mada dominira parlamentarni sistem, sa ili bez neposredno izabranog predsednika. Verovatno je da bi ozbiljnije istraživanje javnog mnjenja pokazalo da i u Srbiji postoji široka podrška za neposredan izbor predsednika.

Široku popularnost neposrednog izbora predsednika ne treba tumačiti delom nasleđa nedemokratskog režima ili posledicom slepe žudnje masa za vođom. Naprotiv,

u vreme raspada nedemokratskih režima širom sveta i sveopšte zasićenosti tajnovitošću političke vlasti preovladalo je uverenje da pojedinac na najistaknutijem političkom položaju mora imati neposredan mandat od birača. Upravo je odsustvo ove vrste političke odgovornosti bitan nedostatak svih oblika parlamentarnog sistema. Kako bi inače, nakon pada Miloševića, naši premijeri, sa malom ličnom popularnošću i tankom podrškom vladajuće koalicije u biračkom telu, mogli dominirati političkom scenom osim u odsustvu predsednika izabranog na slobodnim i poštenim izborima.

Premijersko-predsednički sistem, nasleđe starog režima i uspostavljanje demokratije

Ustav Srbije uspostavlja premijersko-predsednički sistem. Tako naš ustavni okvir u ovom delu nalikuje rešenjima iz ustava Francuske, Finske, Portugala i Poljske. Manje razlike postoje u oblasti ovlašćenja predsednika u zakonodavnom procesu, predlaganju ministara i raspuštanju parlamenta ali, generalno posmatrano, naš ustav ne daje predsedniku veća ovlašćenja nego što je to slučaj u ovim zemljama. Za razliku od njih, nažalost, do sada nismo bili u mogućnosti da uživamo prednosti premijersko-predsedničkog sistema, pre svega zbog šireg političkog okruženja u kojem je institucionalni okvir funkcionisao.

Teško je poverovati da se Milošević početkom devedesetih odlučio za premijersko-predsednički sistem zbog njegovih kvaliteta. Verovatnije je da je želeo da iskoristi prednosti predsedničkog položaja a da istovremeno prenese odgovornost za donošenje ključnih političkih odluka na premijera i vladu, u skladu sa svojim stilom rukovođenja. I pored toga, razloge uspostavljanja i održavanja nedemokratskog režima ne treba tražiti u ovom sistemu već u vaninstitucionalnoj oblasti i drugim institucionalnim rešenjima. Koreni starog režima se nalaze u velikoj ličnoj popularnosti

Miloševića krajem osamdesetih, stečenoj u vreme kolapsa samoupravnog socijalizma i raspada Jugoslavije, i njegovoj rešenosti da spreči, ili bar odloži, demokratizaciju Srbije.

Usled ograničenih ovlašćenja predsednika, Miloševićeva moć nije izvirala iz predsedničkog položaja već iz kontrole poslaničke većine koja mu je omogućila kontrolu personalnog sastava političkih institucija, državne uprave i većeg dela privrede. Institucionalno rešenje koje je, u okolnostima neravnopravnih izbornih uslova 1990. godine, najviše doprinelo uspostavljanju novog oblika nedemokratskog režima je većinski izborni sistem. Ovaj aranžman je u potpunosti marginalizovao opoziciju omogućivši Socijalističkoj partiji Srbije da osvoji tročetvrtinsku većinu u parlamentu na osnovu nešto više od 40% glasova birača izašlih na izbore. Bilo koji oblik odnosa izvršne i zakonodavne vlasti bi u ovim političkim okolnostima doveo do sličnog rezultata, tj. uspostavljanja nedemokratskog režima. Kako se vremenom podrška birača Miloševiću i SPS krunila, režim je menjao način delovanja. Poslanička većina je održavana otežavanjem delovanja opozicije, koalicione saradnje sa drugim strankama, kupovine poslanika i otvorene ucene, a korišćeni su i brojni vaninstitucionalni načini za održavanje vlasti.

Ustavom predviđen oblik odnosa izvršne i zakonodavne vlasti dakle nije funkcionisao na način na koji premijersko-predsednički sistemi funkcionišu u demokratijama zbog šireg nedemokratskog okruženja. U ovakvim okolnostima značajno različiti oblici odnosa izvršne i zakonodavne vlasti mogu proizvoditi iste ili slične posledice. Razlike između premijersko-predsedničkog sistema u Srbiji i predsedničko-parlamentarnog u Hrvatskoj nisu došle do izražaja upravo zbog uticaja autoritarnog konteksta u kojem su funkcionisali tokom devedesetih.

Više međutim iznenađuje činjenica da političke institucije nisu normalno funkcionisale u periodu nakon pada Miloševića. Pošto je dogovor o prenosu vlasti sa

ostataka starog režima na DOS uključio i odlaganje predsedničkih izbora, u realnom političkom životu umesto premijersko-predsedničkog imali smo neku vrstu kvazi-parlamentarnog sistema. Ove okolnosti ne treba mešati sa kohabitacijom predsednika i premijera iz suprotstavljenih političkih grupacija u demokratskim sistemima jer predsednik Srbije nakon 5. oktobra efektivno nije bio u mogućnosti da koristi svoje nadležnosti, kako zbog raspada starog režima tako i usled optužnice Haškog tribunala. Ništa se nije promenilo ni sa izborom vršioca dužnosti predsednika. Usled nedostatka autoriteta koji se stiče neposrednim izborom i manjka ličnog autoriteta u vladajućoj koaliciji, sadašnji vršilac ove dužnosti očigledno nema više uticaja na donošenje političkih odluka od svog prethodnika. Tako se naš sistem, na neregularan način i bez izmene institucionalnog okvira, približio čistom parlamentarnom sistemu u kojem šef države nije neposredno izabran i ne igra značajnu ulogu u političkom životu.

Rezultati ovakvog, sada i neustavnog, funkcionisanja jedne od ključnih političkih institucija i političkog sistema u celini nisu sjajni. Mada su nakon odlaska Miloševića sa vlasti napravljeni početni koraci ka demokratizaciji zemlje i pokretanju ekonomskog razvoja, demokratiju ne treba poistovećivati sa održavanjem prvih, manje-više slobodnih skupštinskih izbora, promenom spoljne politike i početkom privatizacije. Delovi institucionalnog nasleđa starog režima koji održavaju naš politički sistem ispod praga demokratije nisu uklonjeni zaslugom istaknutih predstavnika vladajuće koalicije, koncentrisanih u izvršnoj vlasti.

O demokratiji se ne može govoriti dokle god je moguće menjati personalni sastav skupštine između izbora voljom vođstva vladajuće koalicije ili ignorisati odluku Ustavnog suda o vraćanju oduzetih poslaničkih mandata. Demokratski sistemi takođe ne poznaju mogućnost neuspeha izbora za predsednika ukoliko jedan od kandidata dobije nedvosmisleni podršku većine birača izašlih na izbore. Odsustvo minimalnih

demokratskih standarda se ogleda i u neustavnom odlaganju raspisivanja predsedničkih izbora i nepostojanju zakonskih uslova za održavanje slobodnih i poštenih skupštinskih izbora. Namerno se održava neregularno stanje u oblasti biračkih spiskova, finansiranja političkih stranaka i medijskoj infrastrukturi radi stvaranja neravnopravnog ambijenta za održavanje narednih izbora.

Izvršna vlast, u liku premijera i vlade, nastavila je da dominira nad zakonodavnim telom i pravosuđem, kao i političkim procesom u celini. Istaknuti predstavnici izvršne vlasti do sada su više puta ugrozili delovanje drugih institucija. Tako je došlo do narušavanja tek postavljenih zakonskih temelja nezavisnom pravosuđu, a često su omalovažavani istaknuti predstavnici drugih institucija koji su se zamerili premijeru i ministrima tako što su kvalitetno i pošteno obavljali svoj posao. Primeri uključuju poslednjeg predsednika Saveznog ustavnog suda i bivšeg predsednika i članove Saveta za borbu protiv korupcije. Štaviše, predsednik i više uglednih sudija Vrhovnog suda prosto su uklonjeni sa položaja.

Dominacija izvršne nad drugim granama vlasti nije rezultat nerazvijenosti naše političke kulture, odnosno naše potrebe za čvrstom rukom, kao što se često rezignirano navodi, već se javlja u novim demokratijama usled odsustva mehanizma međusobne kontrole političkih institucija i pojedinih kontrolnih organa. Rezultat je politička nestabilnost, a samim tim i usporavanje ekonomskog razvoja i ugrožavanje temelja demokratskog sistema. Kao što pokazuju primeri Slovačke u vreme Mečijara i Srbije nakon pada starog režima, dominacija izvršne nad drugim granama vlasti ne predstavlja ništa manju opasnost u parlamentarnom ili kvazi-parlamentarnom nego u sistemima sa neposredno izabranim predsednikom. Pristalice čistog parlamentarnog sistema dakle nemaju razloga za optimizam.

Glavni problem sa kojim se naš politički sistem suočava danas nisu neadekvatna ustavna rešenja u oblasti odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. Uporedna analiza parlamentarnog i sistema sa neposrednim izborom predsednika ukazuje da premijersko-predsednički sistem nije lošiji od parlamentarnog, a poseduje niz prednosti koje mogu biti od koristi zemljama u procesu demokratizacije. Zato nije jasno zašto bi trebalo trošiti vreme i energiju u radu na izmenama ovog dela ustava. Čak i površan pregled situacije na domaćoj političkoj sceni govori da zakonodavac ima prečeg posla, a to je učvršćivanje temelja demokratskog sistema. Uklanjanjem delova institucionalnog nasleđa starog režima, onih koji su u suprotnosti sa minimalnim demokratskim standardima, i onemogućavanjem dominacije izvršne nad ostalim granama vlasti stvoriće se uslovi za regularno i kvalitetno funkcionisanje postojećeg ustavnog okvira.

Uspostavljanje minimalnih demokratskih standarda u našem slučaju znači obezbeđivanje nezavisnog položaja poslanika i stvaranje infrastrukture za održavanje slobodnih i fer izbora, kao i raspisivanje skupštinskih i predsedničkih izbora kako bi se uklonila senka nad legitimnošću nosilaca ključnih političkih institucija. Ostvarivanje ovog cilja ojačaće poziciju zakonodavnog tela prema vladi i pokrenuti mehanizam uzajamne kontrole dve glave izvršne vlasti, premijera i predsednika. Konačno, puna ravnoteža između različitih grana vlasti ostvariće se jačanjem nezavisnosti pravosuđa, profesionalizacijom državne uprave i jačanjem uticaja različitih kontrolnih agencija, uključujući i one za borbu protiv korupcije i regulisanje medijske sfere.

Diskontinuitet u odnosu na stari režim se postiže izmenom sadržine političkog procesa a ne pukim usvajanjem novog ustava. Neophodne izmene institucionalnog okvira je moguće ostvariti i u redovnoj zakonodavnoj proceduri. Tim pre jer ne treba žuriti ni sa izmenama drugih ustavnih rešenja, teritorijalne organizacije vlasti, na primer. Ishitrene odluke u ovoj, inače veoma osetljivoj oblasti, mogu ne samo da

otežaju funkcionisanje političkog sistema nego i da na duži rok ugroze teritorijalno jedinstvo zemlje. Nije sporno da Srbiju treba decentralizovati, ali je sporan način na koji se ovo pitanje želi razrešiti. Odluke ove vrste se u ozbiljnim državama donose tek nakon višegodišnjeg mukotrpnog usaglašavanja interesa zainteresovanih strana i temeljnog razmatranja mogućih posledica. Pokretanje ovog pitanja u trenutku kada osnovni elementi demokratskog sistema ne funkcionišu ne samo da će umanjiti legitimnost izvršenih promena već i skrenuti pažnju javnosti sa ključnog pitanja u ovom trenutku, a to je uspostavljanje i učvršćivanje demokratije.