

DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA

Priredili

VUKAŠIN PAVLOVIĆ

SLAVIŠA ORLOVIĆ

Saradnik u pripremi knjige

JELENA LONČAR

sekretar Centra za demokratiju

pri Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA

Priredili

Prof. dr Vukašin Pavlović
Doc. dr Slaviša Orlović

Izdavači

Konrad Adenauer Stiftung
Fakultet političkih nauka

Za izdavača

Klaudija Nolte
Prof. dr Milan Podunavac

Urednik edicije

Prof. dr Čedomir Čupić

Štampa
Čigoja
S T M P A

Tiraž

300 primeraka

ISBN 978-86-84031-30-5

Konrad Adenauer Stiftung
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA

Priredili

PROF. DR VUKAŠIN PAVLOVIĆ

DOC. DR SLAVIŠA ORLOVIĆ



Konrad
Adenauer
Stiftung



Beograd 2007.

Ova knjiga je štampana u okviru projekta Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji, koji finansira Ministarstvo za nauku i životnu sredinu Vlade Republike Srbije.

SADRŽAJ

Vučina Vasović SAVREMENI IZAZOVI PARLAMENTARIZMA.....	7
Vojislav Stanovčić PARLAMENT BEZ PARLAMENTARIZMA.....	45
Vukašin Pavlović PARLAMENTARIZAM I DEMOKRATIJA.....	73
Zoran Stojiljković PARTIJE U PARLAMENTU.....	105
Vladimir Goati PARLAMENTARIZAM I PARTIJSKI SISTEM SRBIJE.....	129
Slaviša Orlović NADLEŽNOSTI PARLAMENTA	141
Ирена Пејић КОНТРОЛНА ФУНКЦИЈА ПАРЛАМЕНТА.....	169
Marijana Pajvančić ZAKONODAVNI POSTUPAK	203
Čedomir Čupić KULTURA GOVORA U PARLAMENTU	211
Jovan Komšić JEDNODOMNI ILI DVODOMNI PARLAMENT U PLURALNOM DRUŠTVU?	223
Слободан Г. Марковић РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА У СРБИЈИ.....	249

Slobodan Vučetić PARLAMENTARIZAM I SUDSTVO	267
Klaudija Nolte ZADACI I NAČIN RADA NEMAČKOG BUNDESTAGA.....	279
Margaret Blanden PARLAMENT UJEDINJENOG KRALJEVSTVA I ŠKOTSKA DEVOLUCIJA.....	289
Jim Seroka NARODNA SKUPŠTINA SRBIJE KAO KLJUČNA TAČKA ZA USPOSTAVLJANJE PROMENA: MOGUĆNOSTI I IZAZOVI	307
Gordana Siljanovska-Davkova MAKEDONSKI MODEL PARLAMENTARIZMA I DEMOKRATIJE	325

SAVREMENI IZAZOVI PARLAMENTARIZMA

Sažetak: *Tekst je podeljen u četiri dela. U prvom, uvodnom delu, parlamentarizam se posmatra u širem društvenom i političkom kontekstu. Glavna poenta drugog dela rada je ocena o nerazvijenosti parlamentarnih studija i parlamentarne prakse u postsocijalističkim zemljama. Treći deo priloga bavi se jakim i slabim stranama savremenog parlamentarizma. U četvrtom, završnom delu rada autor skreće pažnju na savremeni fenomen odlučujuće uloge političkih partija koje su okupirale parlament i stavile parlamentarizam pod svoju apsolutnu kontrolu.*

Ključne reči: *parlamentarizam, političke partije.*

Parlamentarizam je jedna od onih „okeanskih“ tema koje u novije vreme, donekle, trese cunami globalizacije. Skoro bi se moglo reći da je danas značajnije pitanje njegove održivosti u stanju koje je u novije vreme imao u razvijenim zapadnim zemljama nego pitanje njegovog daljeg razvoja, iako to njegovo stanje nije bilo savršeno niti dostiglo moguće i poželjne visine razvoja. Treba odmah istaći da je, iako često spominjana i isticana, to prilično složena, protivrečna i teška tema i da je demokratiju teško zamisliti, a kamoli ostvarivati bez dostizanja odgovarajućeg stepena razvoja parlamentarizma. Drugim rečima, čini se da su demokratija i parlamentarizam u neku ruku blizanci koji se rađaju, razvijaju i umiru zajedno. Pritom, valja imati u vidu da parlamentarizam ne predstavlja samo neke manje ili više ograničene institucionalne strukture, već mnogo bogatije i složenije sadržaje. Meni se čini da, kao i kod demokratije, postoje bar pet značajnih ravni ili krugova pitanja parlamentarne problematike.

Jedna je, dobrim delom, preliminarna i u neku ruku ontološka ravan. Parlamentarizam je deo društveno-političkog sklopa kao što je i taj sklop, ma kako i ma koliko specifičan, deo šire prirode i naddeterminisan odnosno deo viših sila van upravljačkih sposobnosti društva, politike i čoveka. Neke od takvih elemenata je potrebno identifikovati i ne nastojati da se oni modeliraju ili upravlja s njima prema ljudskoj volji ili želji. Drugim rečima, ima pitanja na koja se ne može uticati, ili ne može uticati u većoj meri, i nema smisla trošiti snagu i vreme na to da se ona savladaju ili okrenu na stranu koju mi želimo. Dobar deo političke pa i opšte mudrosti sastoji se u tome da se takva pitanja prepoznaju odnosno razlikuju od onih pitanja i problema koji su upravljivi, na koje se može uticati, koji se mogu organizovati, regulisati ili menjati. Nema političkog poretka i parlamenta koji mogu pretvoriti ženu u muškarca ili koji mogu iskoreniti društvene pa i političke sukobe. Parlament je institucija od koje treba očekivati odgovarajuću pacifikaciju, smirivanja i rešavanje određenih sukoba, a ne neko trajnije uklanjanje sukoba i tenzija. Od shvatanja i razumevanja tih odnosa zavisi velikim delom i mogućnost izbora adekvatnih političkih aranžmana za poželjan razvoj i funkcionisanje društva i politike.

Drugo, valja imati u vidu da parlament i parlamentarna demokratija velikim delom dele sudbinu značaja i rejtinga političkih institucija uopšte. Teško je verovati da parlament može imati veću političku težinu i moć u uslovima i stanju okupiranih ili obezvređenih političkih institucija odnosno institucija prema kojima građani nisu stekli ili su izgubili poverenje. Kako se može govoriti o parlamentarizmu u uslovima nekadašnje rigidne nacističke okupacije zemlje ili neke savremene „plišane“ okupacije zemlje.

Treća ravan parlamentarne problematike je filozofsko-politička. Ovde se kriju mnoge složene protivrečnosti o kojima se više filozofiralo ili teorisalo nego praktično rešavalo. Dva su pitanja ili problema posebno značajna i interesantna. Jedna od tih teškoća krije se u pojmu naroda. Šta je to, u stvari, narod, kako se on može empirijski i predstavnički izraziti. Koje su to klase, slojevi, grupe ili ljudi koji treba da budu predstavljeni, a koji to pojedinci treba da budu njihovi predstavnici u predstavničkom telu. Drugi problem krije se u samoj prirodi predstavničkih institucija-pa i parlamenta. Parlament je, s jedne strane, pred-

stavnik naroda, izraz narodne volje, a, s druge strane, on je najviši organ i vršilac vlasti. Pošto svaka vlast kvvari, a apsolutna vlast kvvari apsolutno, kako je istakao Lord Akton, a i neki autori pre njega, to znači da će i parlament biti podložan kvarenju, te stoga treba naći neki način, puteve i sredstva da se ograniči i njegova vlast i tako smanji, ako je nemoguće izbeći, njegovo kvarenje. Isto tako, preka je potreba demokratije da se suzbije ili što je moguće više sužava mogućnost korišćenja parlamenta kao paravana iza kojega se kriju samovolja i voluntarizama stvaranih nosilaca političke moći i upravljanja.

Četvrti sloj parlamentarizma se nalazi u njegovoj empirijskoj najvećim delom institucionalno-proceduralnoj ravni. Nije svejedno kako će, i s kakvim funkcijama, parlament i kompleks parlamentarizma biti organizovan i snabdeven u određenom političkom sistemu i društvu. Hoće li on biti samo reklamerska struktura, neka vrsta kancelarije za udaranje pečata na odluke vlade ili uvažena transformativna legislatura koja je sposobna da transformiše predloge egzekutive u svoje sopstvene predloge i donosi zakone (sa dovoljnom većinom) i onda kad se izvršna vlast opire tome putem veta ili na druge načine. Ima li parlament uopšte neku autentičnu izvornu količinu moći, koja mu može dati neki stvarni autoritet i težinu u određenoj konstelaciji političkih snaga ili je samo produkt i sledbenik date konstelacije odnosa i snaga.

Najzad, kakvo je mesto parlamenta i parlamentarizma u uslovima transdržavne globalističke organizacije politike i društva? Kako je u globalnim uslovima moguće postići legitimnost parlamenta odozdo i može li parlamentarizma uopšte postojati bez njegovog oslonca ili utemeljenja u širim slojevima populacije?

Ako su parlament i parlamentarna demokratija velikim delom institucionalne tvorevine, to ne znači da je za njihovo proučavanje dovoljan samo institucionalistički, stari ili novi, pristup. Parlament nije samo prazna tabla na kojoj ideološki, partijski, interesno-grupni i drugi politički igrači ispisuju svoje zahteve. Parlamentarizam je i jedan živi proces, ideja, zahtev, projekt i poziv koji ima razvojnu i stvaralačku perspektivu, a ne samo institucije, regule, nadgornjavanja i empirijske impute njegovih učesnika. Parlament se mora održavati u aktivnom i stalnom funkcionirajućem stanju, a ne prepustiti njegovom automatizmu. Nema parlamentarnog automatizma. Parlament će biti aktivan, di-

namičan i plodotvoran onoliko koliko političke i upravljačke energije, znanja, razuma i umešnosti u njega ulažu njegovi poslanici. Štaviše, svojim rejtingom i osobinama, on može doprinositi pojačavanju snage i efekata parlamentarnih poslanika.

Zavisno od različitih okolnosti, ali i od svog kvaliteta, parlament će se i različito ponašati. U jednim uslovima, ili jednom vremenu, manje ili više slične pa i istovetne institucije i norme će delovati sasvim drukčije nego u drugim okolnostima. Zato će biti potrebno i prilikom dubljeg proučavanja parlamentarizma koristiti više metoda odnosno pristupa.

Smisao osvrta na ovaj petokraki sklop i složenost parlamentarne problematike jeste u nastojanju da se skrene pažnja i na ona dublja pitanja od čijeg poimanja ili rešavanja zavisi bolje razumevanje drugih manje ili više empirijskih pitanja i vice versa, da od nekih naizgled malih sitnih pitanja zavisi i poimanje širih problema. Po sebi je razumljivo da se ovom prilikom ne može govoriti o svim tim pitanjima i stoga ćemo se koncentrisati samo na neka od njih.

Prvo, valjalo bi naglasiti i analizirati činjenicu zastoja i potrebu bržeg, šireg i adekvatnijeg razvoja parlamentarnih studija kao jednom od uslova i faktora razvoja parlamenatizma i parlamentarne demokratske kulture. Ovo utoliko više što se značaj i aktuelnost parlamenta i parlamentarizma jasno pokazuju i u savremenim političkim procesima i gibanjima. Drugo, trebalo bi nešto reći o parlamentarnim funkcijama u normativnom smislu i njegovim empirijskim izrazima i rezultatima u praksi. Treće, nastojaćemo da ukažemo na neke tendencije i pojave partijske okupacije i instrumentalizacije parlamentarizma. Četvrto, biće reći i o nekim perspektivama i održivosti parlamentarizma u novim uslovima.

I. Zakržljalogost parlamentarne teorije i zaostalost prakse

Kad je reč o parlamentarnim istraživanjima i studijama u savremenom svetu, posebno u razvijenim zapadnim zemljama, moglo bi se reći da su one veoma razvijene i brojne. Čini se da parlamentarne studije, sa izborima i partijskim istraživanjima, spadaju u najrazvijeniji deo

političke nauke i sociologije. U mnogim zemljama drugog dela sveta, uključujući i Srbiju, parlamentarne studije i istraživanja, sem nekoliko časnih izuzetaka, znatno su zaostali i gotovo zakržljali. Naučni skupovi i rasprave i jesu dobra prilika kad treba apelovati za poklanjanje mnogo više pažnje razvoju parlamentarizma i parlamentarnih studija. Zato i koristimo ovu priliku da bar delimično ukažemo na neka pitanja, posebno zatamnjena ili zaboravljena odnosno nedovoljno osveštena mesta problematike parlamentarizma.

Kad je reč o proučavanju parlamentarizma u zapadnim, ali, doduše u manjem obimu i u nekim drugim postsocijalističkim zemljama, može se još jednom reći da je ono napredovalo i da su te studije prilično razvijene. To je sasvim u skladu sa nekim dilemama, raspravama i sukobima oko izbora što adekvatnijeg modela uređivanja političke vlasti i institucija u tim zemljama. Zbog toga postoje i različiti pristupi izučavanju parlamentarizma i parlamentarne problematike uopšte. Nama se čini da tri pristupa zaslužuju da budu, makar u elementarnim obrisima, pomenuta ovom prilikom. Prvi pristup istražuje problematiku parlamentarizma, velikim delom, u sklopu teorije predstavljanja. Drugi pristup posmatra parlamentarizam u kontekstu odnosa parlamentarne i izvršne vlasti. Najzad treći, najnoviji pristup smatra da problematiku parlamentarizma treba istraživati s obzirom na karakter partijskog grupisanja u njemu. Ovi pristupi se razlikuju više po tome što u fokus pažnje stavljaju različite vrste pitanja nego što izražavaju različita gledanja na neka manje ili više ista suštinska pitanja parlamentarne problematike. Pri tome, valja uzeti u obzir, ali samo delimično, i vremensku distancu u kojoj se ove interpretacije parlamentarizma javljaju.

Prvo pomenuta interpretacija je više teorijski inervirana i nastoji da ponudi razumevanje odnosno analizu i objašnjenje parlamentarizma u sklopu teorije ili problematike političkog predstavljanja. Pojam i teorija predstavljanja nisu od juče, ali su se tokom vremena menjale. I srednji vek je poznao fenomen reprezentacije. Ali evropska srednjevekovna osnova reprezentacije bila je oslonjena i vezana za koncept korporativnih hijererarhija. Narod nisu činili pojedinci već pre grupe u društvu. Grupe su bile uglavnom zasnovane na zanimanju i statusu. Tako su srednjevekovna predstavnička tela odnosno skupštine bile skupštine staleža, svaki sa dužnostima, odgovornostima i pravima i aranžirani

prema prirodnom poretku autoriteta. Tako je rani engleski parlament imao tri staleža: perove, crkveni i komunalni.

Nastanak moćnih monarhija i sekularizacija zapadno-evropskih društava doveli su do opadanja srednjovekovnih skupština a kralj je postao neprikosnoveni predstavnik naroda sa vlašću delegiranom od Boga i po božanskom pravu. Doduše, neki ostaci starih korporativnih teorija reprezentacije još uvek pretrajavaju u korporativnim legislativnim telima u Irskoj, Bavarskoj, u nekim socijalnim i ekonomskim savetima u jednom broju zemalja (B. G. Peters-C. Hunold C.). Na ove ostatke korporativne koncepcije reprezentacije se valjalo bar u ovako sažetom vidu osvrnuti da pokažu da raskid sa prošlošću nije bio tako dramatičan i da su neki elementi tih starih teorija preživeli i dejstvovali u sadejstvu sa modernim teorijama reprezentacije.

Modernije parlamentarne strukture su novijeg datuma, uglavnom 19. veka, i nastale proširivanjem i usloznjavanjem društvenih i političkih zajednica tokom vremena. Oblici neposredne demokratije, koje je svojevremeno tako svesrdno zastupao Ruso, nisu u novim uslovima društvenog i političkog organizovanja bili više ni poželjni ni mogući oblici narodnog upravljanja društvenim poslovima. U većim i složenijim zajednicama stariji demokratski zahtev vladavine naroda i noviji zahtevi za efikasnim upravljanjem takvim zajednicama kombinovani su i integrisani u konceptu i projektu predstavničke odnosno parlamentarne demokratije. Ovo je bila velika promena i iskorak u pravcu konstituisanja demokratije u novim uslovima koja nije ni neposredna participativna ni staleška već predstavništvo naroda putem izražavanja narodne volje. Stoga nije slučajno što je upravo predstavničku instituciju i demokratiju Džon Stjuart Mil tretirao kao jedno od najvećih civilizacijskih dostignuća. Slično mišljenje istakao je i Slobodan Jovanović i mnogi drugi politički mislioci.

No, tim nije bilo sve rešeno. Postojalo je mnogo problema koje je teorija predstavljanja trebalo da rešava. Tu je pre svega kategorija naroda. Ko sve ulazi u ono što čini narod čiji bi predstavnici činili parlamentarnu strukturu? Uz to, da li parlament treba da bude u neku ruku verna slika socijalne strukture ili su moguća i nužna neka odstupanja od takvih ideja? Valja se prisetiti da ni najpoznatiji i najuzorniji od svih parlamenata, engleski parlament, nije uspevao, verovatno ni želeo, da u

punom smislu odslikava geografsku, klasnu, polnu, starosnu, religioznu i ideološku raspodelu britanskog stanovništva. Kako nastaju odnosno da li i kako se biraju takve institucije i kako one funkcionišu? Tako je, i to u novije vreme, malavijski predsednik Hastings Banda tvrdio i rešio da se ne podvrgava ponovnom izboru, jer ga je narod izabrao za doživotnog predsednika. Hugo Čaves, venecuelanski predsednik je bio donekle umereniji i tražio nešto slično, ali na referendumu održanom novembra 2007. godine doživeo je poraz. Ko može tvrditi da i poslanici jednoga dana neće tražiti doživotna parlamentarna mesta.

Valja imati u vidu da u mnogim zemljama parlamenti ostaju u dobroj meri nereprezentativni ili ograničeno reprezentativni. Ovo je inspirisalo neke istraživače da se dublje pozabave tim problemom i nastoje da utvrde obim u kome parlamenti, ali i druge političke institucije reprezentuju svoja društva (Selden, 1997.) Dobar deo problema ili teškoća predstavničke teorije može se očitati i u samom postojanju različitih teorija predstavljanja. Čak i moderne teorije predstavljanja se najčešće dele na dve grupe: liberalno demokratske teorije predstavljanja i kolektivističke teorije predstavljanja. Čak i u okviru tih zajedničkih naslova moguće je uočiti i nekoliko različitih pristupa odnosno podpristupa (Ball, Peters, 2005:163). Pošto prostor ne dozvoljava da se o tome šire govori, treba reći samo toliko da su u okviru ovih teorija raspravljana mnoga relevantna pitanja predstavničke demokratije i parlamentarizma. Teško je reći koja je od tih teorija prihvatljivija, jer one tretiraju neke nužne ili vitalne aspekte i rešenja parlamentarne problematike. Pored nekih možda isuviše pretencioznih aspiracija, sve ove teorije i „podteorije“ ukazuju na neke značajne aspekte parlamentarizma.

Drugi veliki kompleks i indikator odnosno pristup izučavanju parlamentarne problematike ogledao se u proučavanju odnosa između parlamenta i vlade. Treba se samo setiti da je Volter Bedžot još 1860-ih godina smatrao da je odnos zakonodavne i izvršne vlasti jedno od najznačajnijih pitanja političke teorije i prakse. Koliko je to teško i ključno pitanje za politiku, i koliko je Bedžot bio u pravu, može se videti iz Jeljcinovog bombardovanja ruskog parlamenta u trenucima zaoštavanja odnosa i sukoba između izvršne vlasti, na čijem je čelu bio Jeljcin i zakonodavne vlasti. Pored tog gnusnog čina već slavom, vlašću i drugim narpcima ovenčani „Car Boris“ je iselio poslanike iz parlamentar-

nog zdanja, a umesto njih uselio administraciju. U Poljskoj su posle obaranja real-socijalističkog sistema vođene vruće debate i preganjanja oko uvođenja parlamentarnog ili predsedničkog sistema više godina u kojima je izrađeno i potrošeno oko desetak ustavnih nacrti. Mnogima je smetala mogućnost uspostavljanja predsedničkog sistema i dolazak na vlast Leha Valense.

U novije vreme kao da se u praksi obnavljaju neke starije prognoze i pojave. Došlo je i u Rumuniji do oštrog sukoba između parlamenta i predsednika odnosno između zakonodavne i izvršne vlasti u liku predsednika. Naime, parlament je 19. aprila 2007. doneo odluku o suspendovanju Predsednika Trajana Baseskua na 30 dana zbog kršenja ustava. Na njegovo mesto za to vreme zaseda vršilac dužnosti šefa države, predsednik Senata. Odmah su se oko toga formirala i dva suprotstavljena tabora: propredsedničkog i antipredsedničkog. Sukobi su se intenzivirali i množili činjenicom postojanja nekih ustavnih praznina u vezi sa eventualnim opozivom šefa države. Važeći ustav predviđa da predsednik zemlje izabran običnom većinom glasača izašlih na izbore može da bude smenjen samo putem referendumu na koji izađe bar 50% plus jedan upisani birač. Pored toga, svi oni bi trebali da se izjasne za opoziv. A to je u postojećem rasporedu opredeljenja i snaga teško ostvarljivo. Nema u ustavu rešenja ni za slučaj da na referendum ne izađe polovina biračkog tela. Da li se tada referendum proglašava nevažećim, da li se referendum ponavlja ili se pak trenutno suspendovani predsednik vraća na svoju dužnost? Parlamentarna većina od pet stranaka koje su protiv Baseskua smatraju da treba promeniti zakon o referendumu. Najzad je rešeno da se izbori 19. maja odvijaju po novim pravilima koje je utvrdio ustavni sud. On je na neki način popunio prazninu u Ustavu. Suspendovani predsednik će po tim novim pravilima, koja su već stupila na snagu, moći lakše da se opozove. To traži da se bar polovina, plus jedan glas, od birača koji su izišli na izbore, izjasni za opoziv (nema više nikakvog limita izlaznosti). Na referendumu od 19. maja 2007. godine ogromnom većinom od 75% prema 25% data je podrška Baseskuu (njegovi ciljevi: iskorenjivanje u tranziciji nastale oligarhije, bespoštedna borba protiv korupcije i lopovluka, sređivanje političkog sistema putem promene ustava, borba protiv žilavih ostataka komunizma i uvođenje lustracije). Valja imati u vidu da je na taj referendum izašlo malo glasa-

ča, jedva nešto preko 40% biračkog tela, što znači da većina naroda nije izišla na glasanje da ga podrži, ali ni da ga skine. Ovaj bivši pomorski kapetan nema mnogo škole, ali ima političku veštinu i veliku popularnost koji su mu bili dovoljni da posle spektakularnih bravura i jedne i druge strane, porazi svoje protivnike.

Delikatnost parlamentarne problematike u Srbiji je posebno došla do izražaja u vreme izbora i dvodnevno predjednikovanja parlamentom lidera Radikalne partije Tomislava Nikolića. Predjednikovanje Parlamentom člana Radikalne partije, koju nije glas da je naklonjena nacionalizmu, protumačeno je od mnogih partija kao nova opasnost pojačane izolacije i ekskomunikacije Srbije iz evropskog konteksta te da bi takvo rešenje trebalo hitno promeniti. Smena je ubrzo usledila i na mesto Predjednika Narodne skupštine došao je član Demokratske stranke koja se smatra umerenijom demokratskom partijom.

U SAD su se ne retko smenjivala stanja jakog predjednika i slabog parlamenta i obrnuto. Setimo se samo slučajeva otvaranja impičmenta nad predjednicima Niksonom i Klintonom. Svedoci smo da i u sadašnje vreme postoje tenzije između parlamenta i predjednika SAD. Iako tradicionalno ima određenu količinu moći i ugleda, Kongres u novije vreme doživljava velike prekore od šefa države, Buša. Džordž Buš je jednom pilikom (oktobar 2007.) uputio oštre kritike Kongresu i ustvrdio da on „ne radi svoj posao“, da stalno nešto „zakera“ i tako „zanemaruje potrebe naroda“. Na neke kongresne odluke u vezi sa ratom u Iraku i drugim sličnim slučajevima, Buš je u nekoliko navrata stavljao veto. Iz toga se mogu jasno dokučiti granice moći Kongresa, i neka vrsta bezgraničnosti moći predjednika SAD. Ali, rejting i Predjednika i Kongresa su na vrlo niskim granama. No, i pored toga, oni ostaju u žiži političkih zbivanja i političke pažnje.

Treći pristup je novijeg datuma i smatra da je moguće parlament još bolje analizirati ako se umesto na odnose parlamenta i vlade istraživanje fokusira na broj i vrste načina na koje partijski politički igrači mogu komunicirati. Ovu Kingovu (King, 1976) ideju su kasnije razvili Andeweg i Nijzing koji su u svojoj tipologiji identifikovali tri načina interakcije ključnih igrača. Prvi je inter-partijski način u kojemu su relacije između različitih aktera u parlamentu i vladi determinisani prvenstveno s njihovim respektivnim partijskim afilijacijama. Drugi je

ukršteni partijski način (cross) kojega ministri i poslanici praktikuju da kombinuju interakciju na bazi ukrštanja partijskih interesa. Treći je nepartijski način u kojemu vlada i parlament korespondiraju bez posredovanja partija. Taj nepartijski način odgovara tradicionalnom modelu koji posmatra vladu i parlament kao dva separirana tela i želi da proceni relativnu vlast svakoga od njih. Ali u stvarnosti, s obzirom na centralnost političkih partija u evropskoj politici, interpartijski način je ono što karakteriše najveći deo ponašanja ministara i članova parlamenta (Andeweg R. B.-L. Nijzing, 1995). Naravno, u svemu tome postoji značajan stepen varijacija i oscilacija u Zapadnoj Evropi, koji su određeni različitim institucionalnim pravilima, kontingentnim okolnostima i političkim kulturama.

Nama izgleda da ove tri istraživačke perspektive ne potiru jedna drugu, novija stariju, već da one mogu egzistirati naporedo. Zato smo i prikazali neke događaje iz novije istorije koji ukazuju na značaj odnosa izvršne i zakonodavne vlasti i u današnje vreme.

Iako je razvoj parlamentarnih istraživanja, može se reći, doprineo afirmaciji, a unekoliko i razvoju parlamentarne prakse, to ne znači da je u istoj meri napredovala i parlamentarna praksa i da je u tim zemljama stanje parlamentarizma idealno ili na nekom izuzetno visokom nivou. Iako kolevka parlamentarizma, Britanija se nije još usudila da neke preživele i anahrone propozicije parlamentarne prakse i normi menja. Tako se još uvek ne dira u nekadašnji zakon po kome je umiranje u parlamentu zabranjeno. Istom redu logike pripada i odredba da je naopako lepljenje poštanske marke sa likom kraljevske porodice tretirano kao akt izdaje. Englezi, koji za tu englesku istinu ne znaju, danas bi se čudili i verovatno zgražavali kad bi naišli na neku takvu odredbu na primer u Crnoj Gori ili Srbiji. Ovo treba naglasiti zato što se u mnogim delovima sveta zadržala neka starija manje ili više idealna predstava o parlamentarizmu koja je stvarana u razvijenim zapadnim zemljama još od 18. veka, a posebno u drugoj polovini 19 veka. Bilo je to nesumnjivo vreme konstituisanja parlamenta i parlamentarizma sa respektivnom količinom uticaja i prestiža, koji je na neki način potvrdio ili overio delimični izlazak naroda na političku i upravljačku scenu s velikom dozom optimizma. Mnogi su, predozirani takvim optimizmom, pomislili pa i bili uvereni da se tokovi istorije kreću ka suverenosti naroda. Iako

su kasniji događaji ohladili ovakva očekivanja, ostale su u svesti predstave o nekadašnjoj supremaciji parlamenta i nade da je moguće graditi politički sistem sa parlamentom na čelu kao predstavnikom suverene volje naroda.

Treća i Četvrta Francuska republika su, usled niza okolnosti, u čije objašnjenje se ovom prilikom ne može ulaziti, pokazali mnoge manjkavosti parlamentarizma. Doduše, Džon Stjuart Mil je baš sredinom druge polovine devetnaestog veka govorio o nemogućnosti operativnog upravljanja parlamenta politikom zemlje. Parlament može kontrolisati upravljanje, ali samo upravljanje mora biti povereno vladi. Veliki broj autora danas tvrdi da je poimanje jednog često izgovaranog stava da legislature prave zakone suviše uprošćeno i nedovoljno kvalifikovano. Javna birokratija pravi mnogo više propisa i pravila u svakom sistemu nego legislatura (Kerwin, 2000). Ukratko, volumen pravila koja se prave u političkoj egzekutivi i birokratijama kroz njihovu moć dekreta prevazilazi aktivnost legislativnih tela (Carey, Shugart, 1998). Ovo nije nikakva istorijska ili politička anomalija, ako se zna da su se skupštine u velikom broju slučajeva pojavile iz potrebe egzekutive za savetodavnim telima. Nismo sasvim sigurni da se baš u Engleskoj skupština odnosno parlament javio iz tog razloga, kako tvrde Alan R. Ball i Guy Peters. Kralj je u Engleskoj početkom 13. veka sakupio velmože radi udaranja poreza odnosno sakupljanja novca koji mu je bio potreban za kraljevske i državne troškove raznim prigodama uključujući i ratove. Velmože su za uzvrat tražile institut predstavljanja što se manifestovalo u čuvenoj izreci: Nema oporezivanja bez predstavljanja. Tako je parlament kao sredstvo egzekutive postao sredstvo njenog ograničavanja.

Stoga, valja imati u vidu bar dve stvari. Prvo, tačno je da uticaj i rejting parlamenta u odnosu na vreme njegovog uspona opada. Ali je tačno i to da parlament nije nikad imao suverenu moć i da se može danas govoriti o nekom drastičnom opadanju njegove moći. On danas možda ima neka ograničenja u odnosu na neke kratkotrajnije njegove svetle trenutke, ali se ne može govoriti o njegovom većem padu ili nestanku suverenosti koju je nekad posedovao. Parlamentarno posedovanje suverenosti je više postojalo u radovima zastupnika parlamentarizma nego u parlamentarnoj i političkoj praksi.

Drugo, s jačanjem i širenjem kompetencija države, naročito u vreme države blagostanja, a kasnije i usled globalizacije, parlamentarizam je ulazio u sve komplikovanije stanje. U novije vreme počelo se razmišljati i o nekoj vrsti racionalizovanog parlamentarizma zbog velike složenosti problema koji se parlamentu serviraju i s kojima jedna takva struktura teško može da izađe na kraj. Neki autori upozoravaju da ugled i moć parlamenta opada u zadnjih 40 godina, posebno među mladima, i ako tako nastavi biće to velika nesreća za prospekt i sudbinu predstavničke demokratije (James and James, 2002). Već sredinom 20. veka često se govorilo da vlada deluje, a da parlament samo priča.

Ovakav rejting i status parlamenta je neka vrsta oglašavanja „alarmnog zvona“ koje se mora uzeti ozbiljno. To je, u stvari, opomena da nešto treba preduzeti i menjati. To, dakako, traži i brižljive pripreme za ono šta treba menjati i suptilno razlikovanje između onoga što treba dublje menjati i onoga što treba usvršavati ili nadograđivati. Neretko je ovo drugo teže i složenije od prvog. Pretpostavka za dobre pripreme jeste ostvarivanje dubljeg uvida u samo biće ili prirodu, status i dostignuća parlamenta i parlamentarizma u savremenom svetu posebno u razvijenim demokratskim zemljama. Bez poznavanja parlamentarne teorije, istorije i uporedne parlamentarne prakse, mi ne možemo validno ni prosuđivati postojeće stvarno stanje niti graditi bolju budućnost parlamenta i parlamentarizma. Ovo je važno imati na umu da se društvo posebno tvorci ustava ne bi zaletali bilo u pravcu hipertrofiranja ili idealizacije statusa i uloge parlamenta ili njegovog potcenjivanja odnosno marginalizacije u odnosu na druge institucije ili zahteve društva. Zato pogledajmo malo pažljivije na šta sve upućuju parlamentarne studije i parlamentarna praksa razvijenih zemalja i kakvo je to stanje u poređenju sa stanjem u Srbiji; šta od toga valja preuzeti u nekom kreativnom smislu, a šta treba ostaviti po strani ili za neko buduće vreme.

II. Slabosti i snaga savremenog parlamentarizma

Funkcije parlamenta u starim i novim uslovima

Tematika parlamentarizma, kao i njegova istorija, a možda i budućnost, su dobrim delom protivrečni. Parlamentarizam je u nekim periodima pa i u zadnje vreme pokazivao znake slabosti i hladio nekadašnje nade da on može postati i funkcionisati kao suvereni i odlučujući faktor političkog života.

1. Razlozi i razmere disfunkcionalizacije parlamenta

Opšti imidž i funkcije parlamenta u prvim značajnijim fazama razvoja parlamentarizma, koji počinje proširenjem biračkog prava i konsituisanjem partija i partijskog sistema su, moglo bi se reći, ne bez razloga, delimično prikazivani u mnogim radovima u nešto boljem svetlu od njihovog stvarnog stanja. To je bilo i razumljivo s obzirom da je to bila konstitucionalna i konsolidaciona faza parlamenta i parlamentarizma, u uslovnom smislu, naravno, i bilo je potrebno i poželjno podsticati i afirmisati razvoj parlamentarizma. Mnogi komentatori i istraživači parlamentarnog života dovode u pitanje sposobnost i efektivnost parlamentarnih domova u svetu da obavljaju pomenute funkcije. Neki od njih tvrde da su parlamenti, generalno govoreći, u stanju opadanja njihovog statusa, vlasti i efektivnosti u nekoliko zadnjih decenija (Norton, 1998). A neki autori se ne libe da ustvrde da parlamenti nikad nisu ni imali onu moć, ugled i funkcije koje im se pripisuju. Nama se čini da je ovo drugo gledanje prihvatljivije uz dopunu da ni status i funkcije koje su parlamenti imali u nekim periodima istorije i u nekim zemljama nisu bez značaja i svoje političke težine.

Za pomenutu eroziju ili nagrivanje odnosno slabosti parlamenta i parlamentarizma najčešće se ističu sledeći razlozi: prvo, jačanje egzekutive kao stvaraoca zakona i inicijatora politike u praksi. Drugim rečima, na delu je već duže vremena neka vrsta prezidencijalizacije premijerske vlasti u parlamentarnim sistemima čak i u zemlji kolevci parlamentarizma Velikoj Britaniji. Toni Bler je bio kritikovan da deluje kao šef države više nego kao premijer (Foley, 2000). Oktobra 2001. on

je, kao i Buš, vodio vojnu akciju u Avganistanu. Bler se sve više oslanjao na užu krug svojih ličnih savetnika i mas-medijски promocioni krug stručnjaka nego na vladu odnosno kabinet, a još manje na parlament. Berlusconi nije krio da mu više godi naziv predsednika nego premijera. Španski premijer Asnar na venčanju svoje kćerke pravi kraljevsku gozbu na kojoj učestvuju najpoznatiji evropski vladari. To je, dakako, određena vrsta ili proces eksproprijacije parlamenta i parlamentarizma koji od premijera prave izabrane dikatore, kako je primetio jedan analitičar.

Drugo, porast uticaja jakih partija (naročito u dvopartijskom sistemu) smanjuje uticaj parlamenta. Tu je vidna stroga partijska disciplina, partijski manifesti i platforme koji obavezuje članove partije naročito one koji su namereni na osvajanje određenih značajnijih političkih funkcija. Partijska moć i ambicije unutar samog parlamenta teže da natkrile nezavisnost i uticaj individualnih članova parlamenta i jake partije imaju manje ili više dominirajuću poziciju unutar parlamenta. Zato bi se moglo reći da politički sistemi u kojima skupštine imaju značajnu ulogu u pravljajući zakona i uopšte u obavljanju nekih svojih osnovnih funkcija mogu se naći u onim zemljama gde su partijski savezi komparativno gledano slabi-npr. SAD ili gde izborni sistem deluje u uslovima relativno velikog broja konkurirajućih partija kao što to pokazuje Senat u Italiji.

Treći faktor koji aficira ulogu skupština je povećani značaj mas-medija, posebno televizije, u političkom životu nacije. Poslanici radije nastupaju na televiziji nego u parlamentarnim debatama (Iyenger, Reeves, 1998). Oni se najbolje osećaju onda kad televizija prenosi njihove govore. Oni su često više zainteresovani za to kako će nešto reći nego što će reći. Zato su ne retko govori poslanika interesantni za publiku ali neupotrebljivi za izvršnu vlast koja je okupirana praktičnim i stvarnim problemima društva i politike. To može biti i jedan od razloga zbog kojih izvršna vlast, koja je problemski okupirana, ne obraća dovoljno pažnje na reči poslanika.

Četvrto, valja imati u vidu da veliki broj komiteta za istraživanje u mnogim demokratskim zemljama, koliko god da pomažu parlamentarnom radu, istovremeno, svojim prenapregnutim ili preambicioznim

delovanjem eksproprišu deo parlamentarne aktivnosti i tako, u manjoj ili većoj meri, potkopavaju njegovu ulogu.

Peto, parlament je ne retko preopterećen brojnim funkcijama i poslovima koje ne može da blagovremeno obavlja.

Šesto, ni poslanička pitanja kao ni rad poslaničkih odbora nemaju tako veliku ulogu i značaj u ne malom broju postkomunističkih zemalja kakve imaju u nekim razvijenim zemljama. Za to su krivi, pored ostalog, i sami poslanici. Tokom 2005. godine poslanici u skupštini Srbije postavili su samo 65 pitanja, a vlada je odgovorila na nešto više od polovine od njih (38). I sama procedura je u mnogo čemu oskudna. Prema rešenjima poslovnika Skupštine Srbije usvojenim septembra 2006. g., ministri bi jednom mesečno na posebnoj sednici Skupštine u trajanju od 180 minuta direktno odgovarali na poslanička pitanja. Ministri izgleda nisu bili zadovoljni takvim rešenjima, te se, ne retko, nisu ni pojavljivali pred poslanike da obrazlože svoje predloge zakona pod izgovorom da „nemaju vremena da dangube u Skupštini i slušaju prazne priče“. U poređenju sa Velikom Britanijom u čijem parlamentu poslanici postavljaju godišnje oko 70 000 pitanja, slučaj Srbije izgleda pomalo i čudan i žalostan. Pored toga i slučaj sa krađom glasova zaslužuje posebnu pažnju. Iako ubrajanje među glasale poslanike i poslanika koji uopšte nije prisustvovao sednici Skupštine Srbije, samo na osnovu dostavljene kartice, predstavlja teško ogrešenje o osnovna pravila parlamentarnog i demokratskog poretka, primeri takvog ponašanja nisu podvrgavani kaznenim merama. No, ako je za „utehu“, valjalo bi se prisetiti ne tako retkih i tako malih krađa glasova i u mnogo razvijenim zemljama, uključujući posebno onu koja se desila na Floridi prilikom izbora za Predsednika Džordža Buša.

Sedmo, u ne malom broju razvijenih zemalja vidne su pojave korporativizma ili korporativne eksproprijacije parlamenta i parlamentarizma. Mnoga vitalna i ključna pitanja rešavaju se ne u parlamentarnim klupama već u tripartitnim pregovorima između države odnosno njenih organa, ekonomskih korporacija i sindikata. Nema smisla ovde posebno dokazivati na čiju stranu je nakrivljen ovaj korporativni aranžman.

Osmo, valja pomenuti i jednu pojavu koja u samim temeljima ruiniira mogućnosti uspostavljanje racionalne i demokratske politike, a koju bismo mogli nazvati partifikacija administracije. Drugim rečima,

na značajna mesta u državnoj administraciji dovode se ljudi na osnovu partijske lojalnosti i aktivnosti nezavisno od njihovih stručnih i drugih nužnih kvaliteta za obavljanje takvih funkcija. Tako se umesto stručne administracije, koja treba da bude i stručni oslonac skupštine, dobija laička diletantska administracija čime se skupština i skupštinsko odlučivanje dobrim delom lišavaju one nužne analitičke i racionalne podloge. Velika je zabluda misliti i verovati da se racionalna parlamentarna i vladina politika mogu na kompetentan i poželjan način obavljati bez podloge i pomoći makar i užeg kruga kompetentnih administrativnih poslanika. Možda su u zabludi i oni koji veruju da se tu radi o zabludi reformatora a, u stvari, to može biti intencionalno u sklopu razvlašćivanja države i prebacivanje njenih funkcija na odgovarajuće privatne ili poluprivatne agencije ili druge vidove organizovanja. Moć države, a s njom i parlamenta, se odliva po različitim smerovima: po horizontali u brojne manje ili više privatne asocijacije, a po vertikali na dole, prema lokalnoj, a na gore prema transdržavnim regionalnim i globalnim formacijama.

Proces globalizacije je u centar društvenih procesa postavio ekonomski podsistem, marketizaciju i deregulaciju, a politiku gurnuo u stranu na margine ili na neku vrstu pomoćnog terena. Pošto je demokratija vezana za politiku to znači da je i demokratija sa politikom i parlamentarizmom pomerena ka pariferiji. Time i problem legitimnosti nestaje ili se znatno deformiše. U takvim uslovima, traži se legitimnost odozgo, a ne legitimnost odozdo, ukoliko se uopšte više i traži legitimnost.

Postavlja se jedno veliko pitanje: može li ovako sistemski i funkcionalno „očerupan“ parlament po različitim osnovama da ima više odgovarajući uticaj i rejting ne samo u očima publike ili birača nego i među samim parlamentarcima i faktičkoj strukturi moći date političke elite. Uz to, valja imati u vidu da funkcionalno degradiran parlament i njegovi poslanici dovode i do slabljenja morala samih poslanika.

Stoga, nije slučajno što su neki poslanički mandati postali predmet trgovine. Neki su čak i izračunali koliko košta jedno poslaničko mesto ili prelazak iz jedne partije u drugu. Ali, treba imati u vidu da ova trgovina sa parlamentarcima i parlamentom ne dolazi samo odozdo, preko korumpiranja poslanika, već i odozgo pre svega od vođstava par-

tija. Naime, nije retkost da i u zemljama koje slove kao kolevke i uzori demokratije, vođe partija daju odgovarajuće zvučne parlamentarne i druge titule za određenu količinu novca koja bi trebalo da popunjava partijske fondove. Teško je saznati koliko od toga novca ide u partijske fondove, a koliko u džepove partijskih i političkih posrednika i upravljača. Engleska štampa je opširnije pisala o umešanosti i samog lidera Laburističke partije Tonija Blera u te malverzacije. Za slične malverzacije, kako je poznato, bio je već optuživan jedan od ranijih, ali ne tako davnih, premijera nemačke vlade i lidera vladajuće partije, Helmut Kol. U SAD je lider republikanske većine u Predstavničkom domu, Tom Dilej, januara 2006. abdicirao sa pomenute funkcije pred već razbuktalom aferom i optužbom za finansijske malverzacije i upletenost u mnoge nezakonite radnje. Da paradoks bude veći Tom Dilej je bio veoma popularan i simbol uspostavljanja čvrste partijske discipline, zbog čega je i dobio nadimak „čekić“. On je podsticao jačanje lobija tako da je od 2000.g. do 2006.g. on porastao na 37.000 (dvostruko). Zajedno s tim povećan je i promet novca u lobističkoj industriji između 1998. i 2004. sa 1,42 na 2,1 milijardu dolara.

Deveto, proces globalizacije znatno reducira moć i funkcije države, a tim samim i parlamenta kao centralne državne institucije. Veliko je pitanje koliki će uticaj i značaj parlament moći da ima u uslovima transcendiranja države i konstituisanja nekih novih političkih i društvenih mehanizama novog globalnog poretka. Bez parlamenta i parlamentarizma, partije i izbori postaju velikim delom nefunkcionalni pa i besmisleni.

Deseto, parlamentarna procedura donošenja zakona je za novo doba suviše komplikovana u oba doma i dugo traje. Uz to, proces parlamentarnog odlučivanja suviše je spor, a po nekima i već zastarao.

Jedanaesto, valja imati u vidu da je poslanik najčešće u jednoj složenoj i protivrečnoj situaciji. On se nalazi pod pritiskom nekoliko jakih sila. Prvo, on je izložen zahtevima svojih birača ili biračkog tela. Građani odgovarajuće izborne jedinice su ga birali i imaju pravo da zahevaaju ponašanje poslanika u skladu s njihovim zahtevima. Drugo, poslanik je pod snažnim uticajem partije koja ga je predložila za izbor poslanika. Ona traži od njega da bude lojalan svojoj partiji i poštuje njene odluke i naloge. Treće, poslanik mora voditi računa i o svom okruženju odno-

sno o javnom mnenju koje ne retko ne odgovara sasvim ni shvatanjima njegove partije ni njegovom ličnom mišljenju. Četvrto, poslanik je u nekoj meri odgovoran pred svojpnm savešću. Najzad, poslanik je izložen raznim vrstama lobiranja i korupcije kojoj je, bar za pozamašan broj poslanika, teško odoleti. Nije ni neobično ni retko da se u najrazvijenijim zemljama ne samo poslanički glas već i poslaničko mesto, mogu kupiti. Neki istraživači su bili u stanju da procene koliko jedan kandidat mora potrošiti novca da bi bio izabran za člana parlamenta. U svemu tome, naravno, nije sasvim sigurno da ako uloži tu količnu sredstava da će biti izabran, ali je sigurno da neće biti izabran ako naznačenu količinu novca ne potroši u izbornoj kampanji odnosno za svoj poslanički izbor.

Ako je sve to poznato nije teško zaključiti da ni izbori nisu idealan ili sasvim objektivni kriterijum i sredstvo selekcije i da postoji opasnost da građani-birači prođu na izborima sa svojim glasovima kao štediša sa svojim novčanim ulozima u vreme „piramidalnih banaka“ u prvim godinama tranzicije u mnogim postkomunističkim zemljama. Građani izvršavaju svoju građansku i demokratsku dužnost, a političari svojim manipulacijama obezvređuju njihove glasove. Tako je postojala mogućnost da i u Srbiji pored Dafiment banke dobijemo uskoro i Dafiment parlament.

Uz sve to, valja imati u vidu da parlament nije monolitno telo pa ni mesto interakcije velikog broja nezavisnih zakonodavaca, već jedan labavi agregat različitih političkih frakcija. To se lepo može videti na primeru Nemačke. Tamo se partijske grupe zovu Fraktionem, a Bundestag je opisan kao Fraktionenparlament-drugim rečima parlament dominiran od partijskih grupa. Lideri frakcija formiraju Veće starijih („a council of Elders“) koje vrši prestrukturaciju svih debata i koji određuju govorno vreme tako da nema vremena za spontane akcije od individualnih poslanika.

Stoga i mnoga ograničenja koja nameće parlament vladi ne dolaze iz monolitnog tela koje se zove parlament, već od jednog od sledeća tri izvora. Jedan izvor mogu biti pravila-norme koje nije lako menjati, a koje dozvoljavaju opoziciji da blokira ili porazi planove ili namere vlade. To je posebno slučaj sa manjinskim vladama, a takve vlade čine gotovo 30% posleratnih evropskih vlada. Druga vrsta ograničenja može biti kulturna. U nekim zemljama mogu postojati kulturni stavovi koji

inhibiraju vladu da progura svoje predloge ako postoje jake primedbe iz opozicije, čak iako formalna pravila dozvoljavaju to. Najzad aktivnost određene partije ili sklopa partija i snaga mogu biti prepreka nekim namerama izvršnih organa.

U nekim sistemima, poput američkog, može biti izmenjena izborna volja građana tako što će se u toku mandata promeniti bročano stanje partijskih predstavnika u Senatu. To se desilo prvih dana juna 2001. kad je Republikanska partija koja je pobedila na izborima 2000. predala vlast Demokratskoj partiji koja je izgubila, zato što je republikanski senator iz Vermonta napustio svoju partiju i prešao u nezavisne. Odmetnuti republikanac je još izjavio da će kao nezavisni saradivati sa demokratima. S obzirom da su rezultati izbora 2000. doveli do podeljene partijske strukture Senata 50:50 republikansku većinu Senata je držala republikanska partija zato što se u takvom slučaju ravnoteže snaga jednoj od partija dodaje i predsednik Senata koji je u ovom slučaju bio iz Republikanske partije. Prelaskom Senatora iz Vemonta u nezavisne, promenjen je odnos snaga i ranija partija manjine postala je senatska većina.

Parlamentarizam u nekim zemljama, uključujući i Srbiju, je priča za sebe. Parlamentarizam i parlament su, čini se, u tim zemljama, pod opasnim stanjem ili pred navalom velikog broja pretendena na političke pozicije i vlast. Ako je parlament i neka vrsta lakmus papira ili prozor kroz koji se može zaviriti u utrobu i dubine društva i politike, onda treba reći da ono što se kroz taj prozor može videti jeste prilično rovito i nezadovoljavajuće zdravlje društva i demokratije u Srbiji. Moglo bi se reći da su politički i demokratski resursi znatno ispod nivoa prirodnih i ljudskih resursa. Dobar deo odgovornosti za to, bez obzira na brojne, manje ili više, delikatne nepovoljne unutrašnje i spoljne okolnosti, snosi politička elita. Nije stoga slučajno što građani Srbije imaju vrlo malo poverenja u svoju političku elitu i institucije. Neka istraživanja pokazuju da u vodeće institucije sa najnižim poverenjem građana spada i parlament Srbije. Tome, naravno, treba dodati i vrlo tešku i složenu međunarodnu situaciju i opšte stanje u kome se Srbija nalazi.

No sve ove manjkavosti ili slabosti parlamenta i parlamentarizma nisu dovoljne da ugroze potrebu i mogućnosti postojanja i relativno korisnog i efikasnog delovanja parlamenta u jednom demokratskom sistemu.

2. Svetlije strane parlamentarizma

Ako se uzme i druga strana parlamentarizma, čini se da cela situacija i perspektiva demokratije nije tako mračna kako bi se moglo zaključiti iz prethodno izloženih manjkavosti parlamentarizma. Možda se danas slabljenje parlamenta još više primećuje i apostrofira i zato što su u vreme potrebe za afirmacijom parlamenta, a ne retko i kasnije, njegova moć i funkcije bile predimenzionirane. Pogledajmo što se sve stavljalno u nadležnosti parlamenta.

Volter Bedžot je jednom prilikom naveo dosta bogatu listu parlamentarnih funkcija: izbornu; ekspresivnu; obrazovnu; informativnu; formiranje vlade. Bernard Krik je dodao sledeće: parlament iznosi ili postavlja relevantne činjenice pred biračko telo; on drži aktivni ili potencijalni konflikt među grupama unutar skupštinskog okvira uz podsećanje na dignitet koji je uključen u njihovu ulogu; legitimacija i autorizacija vladine politike; rešavanje konflikta među grupama; govor širem slušalaštvu, a ne samo skupštini samoj.¹ Neki tome dodaju i sledeće funkcije: reprezentativnu; legitimacijsku; deliberativnu; istraživačku i donošenje zakona (zakonodavnu). Od načina i uspešnosti vršenja tih funkcija može se meriti zdravlje, snaga i vrednost parlamentarizma.

Realno gledano, parlament danas, u novim uslovima, nije u stanju da obavlja sve te funkcije. Štaviše, pretrpanost parlamenta funkcijama i zahtevima može voditi u njegovu entropiju koja će koristiti više birokratiji i eliti nego narodu koji gaji najveća očekivanja od parlamenta. Neka rešenja parlamentarnog rada su modifikovana ili dopunjena, a postoje i neki izuzeci. Od silnog broja aktivnosti parlamenta koje se u jednom dužem vremenskom periodu pominju danas valja istaći posebno tri ili četiri njegove osnovne funkcije.

Prvo valja pomenuti odgovornost vlade parlamentu i formiranje i uklanjanje vlade putem izglasavanja nepoverenja vladi. No ni vlada u ovom slučaju nije bez svojih odbrambenih mehanizama. Ona na raspolaganju ima dve opcije. Prvo ona može da ponudi ostavku i omogućiti

¹ Vidi: Alan Ball-B. G. Peters, *Modern Politics and Government*, ...; R. Higgins, *The Mashinery of Government*, u knjizi: B. Akford-G. K. Browning...eds, *Politics*, Routledge, London-New York, 2002.

parlamentu da izabere drugu vladu. Drugo, ona može rasapustiti parlament i raspisati nove izbore. Izuzeci su Norveška u kojoj je mandat parlamenta fiksiran na četiri godine i pre vremena izbori nisu dozvoljeni. Drugi izuzetak postoji u Belgiji, Nemačkoj i Španiji u kojima se koristi „konstruktivni glas nepoverenja“. Po tom pravilu parlament može ukloniti vladu samo ako je istovremeno odredio novog premijera u koga ima poverenje.

Iz ovih propozicija vidimo da je ustavotvorac vodio računa o tome da se neka ovlašćenja bilo parlamenta ili vlade ne potežu tako olako i bez dubljih razloga. Ovo svakako doprinosi stabilnosti političkih institucija i u neku ruku disciplinovanju kako poslanika tako i vladinih poslanika. To je u zapadnim zemljama postao, može se reći, deo političke i demokratske kulture, a ne samo pravni propis. Nažalost, u jednom broju „novih demokratija“ uključujući tu i Srbiju, takve institucije, regule i politička kultura nisu još dovoljno utemeljene. Često u parlamentu jedni drugim prete obaranjem vlade i organizovanjem novih izbora, raznim optužbama i sudskim procesima i to jezikom koji ne odgovara jednoj parlamentarnoj instituciji. Parlamentarna aktivnost i mnoga nedolična ponašanja pred očima javnosti poslanika kao ličnosti od kojih se očekuje upravljanje zemljom, koja je pored ostalog i u delikatnoj međunarodnoj situaciji, ne daju velike nade da će se demokratija u tako skorije vreme dublje utemeljiti.

Jedina „uteha“ može biti činjenica da parlamentarna praksa nije mnogo bolja ni u nekim drugim postkomunističkim zemljama pa ni u najrazvijenim zapadnim demokratijama. Najveća razlika je u tome što se igra u i sa parlamentom u razvijenim zemljama odvija na jedan sofisticiran način ili da kažemo drugim jezikom: izigravanje ili manipulacije parlamenta se odvija parlamentarnim putem, ne retko na atraktivan i inventivan način. U pomenutoj drugoj grupi zemalja mnoge od tih stvari odvijaju se na grub i primitivan način, koji iritira i podriva same temelje i ugled parlamentarizma i demokratije.

Druga nekadašnja ključna funkcija parlamenta bila je zakonodavna aktivnost. U novije vreme ova funkcija se gotovo otela iz ruku parlamenta, ako je on uopšte ikad tu funkciju držao u svojim rukama. Evropske vlade, kako primećuju neki autori, nisu voljne da prepuste poslanicima ulogu donošenja zakona. Ovo i nije čudno ako se ima u

vidu suverena moć partija i visok nivo partijske discipline u parlamentu. A to je upravo ono na šta se vlada oslanja u guranju svojih predloga i programa u parlamentu. Pored toga ne treba ispustiti iz vida da vlada upravlja i sa administracijom (civil service) koja je ključni element u planiranju i implementiranju zakodavnih akata.

U tome treba videti jednu od osnovnih razlika između parlamentarnog i predsedničkog sistema. U predsedničkom sistemu predsednik je faktički lider vlade čije predloge, u iznosu od 50% parlament odbacuje, za razliku od parlamentarnog sistema u kome prolaznost vladinih predloga u parlamentu iznosi najmanje dve trećine (Rose, 1984). Uz to, najveći broj zakonskih predloga koji ne dolaze od vlade najčešće su neuspešni. Evropski parlamentarci i ne doživljavaju sebe i svoju funkciju kao inicijatore ili kormilare koristeći zakonodavne funkcije. Razlog tome nisu neke pravne odnosno zakonske prepreke. Štaviše, najveći broj parlamenata na osnovu odgovarajućih propisa ima prava i mogućnosti da predlaže zakonske predloge, ali takvi predlozi retko postaju zakoni osim ako su beznačajni ili se vlada ne usprotivi njihovom pretvaranju u zakone (Mattson, Strom, str. 478–9).

Imajući u vidu težinu i način delovanja evropskih parlamenata moglo bi se reći da su oni pre „reaktivni“ nego „aktivni“ što se može protumačiti i kao indikator da oni imaju manju ili umerenu a ne neku jaču moć političkog odlučivanja.² Pri tome, valja imati u vidu da nisu svi parlamenti u jednakoj poziciji ili jednako aktivni odnosno efikasni. Koliko će parlamenti biti efikasni zavisi pored ostalog i od karaktera šireg političkog konteksta odnosno političkog sistema. Tako bi se reklo da u konsensualnom modelu demokratije postoje nešto širi ili povoljniji uslovi za delovanje parlamenta nego u vestminsterskom odnosno većinskom modelu demokratije. Tu posebno treba voditi računa o tri moguće prednosti konsensualnog modela. Prvo, vlada u većinskim sistemima kontroliše parlamentarnu agendu, dok u konsensualnoj demokratiji o tome se odlučuje ili konsensusom između partijskih grupa ili od strane predsednika parlamenta posle konsultovanja sa partijskim grupama. Drugo, u većinskim sistemima Donji dom je glavna arena

² Mezey, M. L., *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham, N. C. 1979.p. 36; Vidi takođe: M. Gallagher-M. Laver-P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, New York, McGraw-Hill, 2001, p. 73.

debate i odlučivanja, dok se u konsenzualnim sistemima najvažniji deo posla odvija u komitetima. Treće, u konsenzualnim sistemima zakonski predlozi se, po pravilu, upućuju komitetima pre nego debata o njima počne u kompletnom parlamentu što povećava verovatnoću da će oni biti dopunjavani međupartijskim konsensusom, dok u većinskom sistemu češće se dešava da se zakonski predlozi upućuju komitetima samo posle njihovog potvrđivanja od kompletnog doma, kada problemi mogu biti visoko politizovani (Gallagher, Laver, Mair, 2001:73).

Nama se čini da relativno mali značaj ima raspored sedišta odnosno poslanika u samom parlamentu. Da li su oni grupisani po partijskoj pripadnosti ili po izbornim jedinicama (Švedska i Norveška) ili pak putem kocke (Island) nije toliko bitno za ishod političkog procesa. Mnogo veći značaj ima odnos vremena i aktivnosti koje poslanici provode i obavljaju u parlamentu i u svojoj izbornoj jedinici. U većini evropskih zemalja poslanici provode nesrazmerno manje vremena nego u svojim izbornim jedinicama. Tako u Francuskoj poslanici dolaze u parlament u utorak ujutro a vraćaju se u svoja mesta u četvrtak naveče. Petak, subotu, nedelju i ponedeljak ti poslanici rade u svojim izbornim jedinicama. U Velikoj Britaniji poslanici provode vikend na radu u svojim izbornim jedinicama i po tri sata dnevno u parlamentu u vreme njegovog zasedanja. U novije vreme povećava se aktivnost poslanika u njihovim izbornim jedinicama. I u drugim zemljama Evrope poslanici su lokalno orijentisani. To je naročito izraženo u manjim zemljama. Nasuprot tome, u jednom mnogo manjem broju zemalja, poput Nemačke i Holandije, delovanje poslanika u svojim izbornim jedinicama ima mnogo manji značaj od onog u parlamentu.

Ovde nije ni malo jednostavno prosuđivati valjanost ovako različite prakse poslanika. Teško je reći da li je bolje da poslanik posvećuje više vremena radu u izbornoj jedinici ili u parlamentu. Zato i postoje velike razlike u favorizovanju poslanika jedne ili druge vrste aktivnosti.

Strukturalne razlike parlamenata nose sobom i izvesne razlike u samom procesu odlučivanja pa i u njegovom ishodu. U većinskom sistemu Grčke gotovo sve vlade su jednopartijski većinske, a opozicija u parlamentu je manje ili više nemoćna sa vladom u senci bez veće težine. Aktivnost opozicije se ogleda najvećim delom u dugim govorima koji se često ponavljaju i zadovoljavaju uglavnom želju poslanika da

se pojavi za govornicom. Parlament deluje po modelu „spektakularne konfrontacije“ i kao forum za neodređene, repetitivne i zastarele monologe. Gotovo svaki zakonski predlog dolazi iz vladine kuhinje. Iako postoje, komiteti su jednostrano navijeni sa predsedavajućim koji su članovi vlade iz vladajuće partijske parlamentarne formacije.³

I u Španiji vlada ima dominaciju nad parlamentom i ne retko je isticana i opisivana parlamentarna poslušnost (Heywood, 1995). Na sličan način funkcioniše i portugalski parlament. Veoma je malo privatnih zakonskih predloga, još manje sredstava za eventualna dublja ispitivanja delovanja vlade. Položaj parlamenta se dobrim delom može sagledati i iz proste činjenice da 4–5 poslanika dele jednu kancelariju. Što se tiče Engleske, tradicija je učinila svoje. Ta stara politička institucija je nimalo ružičastim putem već odavno izborila svoje dostojno mesto u sklopu političkih institucija. U tom većinskom dvopartijskom sistemu moguće je zapaziti i jednu čudnu paradoksalnost. Naime, glavna ne vladina partija je dobila specijalni status i slovi kao „Opozicija njenog veličanstva“, sa određenim prinađnostima, što ne uživa ni jedna druga evropska partija, ali istovremeno ima manje moći nego neke druge ne vladine partije u većini drugih zemalja. Vlada već po navici upravlja većinom u Donjem domu, a opozicija se zadovoljava govorima i kritikom vlade bez očekivanja da može nešto promeniti u predlozima vlade, ali s nadom da može uticati na šire javno mnjenje i opadanju rejtinga vladajuće partije. Kritičari doživljavaju i koriste parlament kao neku vrstu teatra pre nego kao ozbiljno radno telo sa debatom u kojoj dominiraju ne oni poslanici koji poznaju predmet rasprave, već oni poslanici koji poseduju lažni sjaj retoričke i demagoške veštine (Kingdom, 1999:384–5). Mnogi autori priznaju da je Donji dom razvio prilično obuhvatan sistem komiteta od ranih 1980-ih, ali uz oštru opasku da su oni orijentisani više prema nadgledanju ponašanja vlade nego prema stvarnom donošenju zakona ili odgovarajućih političkih odluka. Čak iako govori poslanika imaju jedva bilo kakav efekat na donošenje zako-

³ N. Alivizatos, „The Difficulties of „Rationalization“ in a Polarized Political System: the Greek Chamber of Deputies“, in Ulrike Liebert and Maurizio Cotta eds., *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter, London, 1990; Vidi takode M. Gallagher-M. Laver-P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, Op. cit. p. 74.

na, Donji dom troši mnogo svog vremena na debate. Neki veruju da je to deo strategije partijskog vođstva da drži njihove nemirne poslanike agresivnog ponašanja i koncentrišu ih umesto toga na glavnu partijsku bitku.

U Irskoj gotovo cela zakondavna aktivnost sastoji se od vladinih zakonskih predloga. Privatni zakonski predlog koji je prošao 1989. bio je jedini u dugoj praksi od preko 40 godina. I pored reformi iz 1990-ih, koja je donela neka poboljšanja, vlast još uvek čvrsto prebiva u rukama vlade. Kao i u Velikoj Britaniji, vlada praktično čini unutrašnji kor parlamenta tako da su razlike između parlamenta i vlade najvećim delom veštačke. Kad je reč o Francuskoj, možda bi se moglo govoriti o nešto većem uticaju parlamenta u donošenju zakona nego u Velikoj Britaniji ili Irskoj. Isto tako, može se govoriti o nešto većoj prolaznosti privatnih zakonskih predloga nego u drugim pomenutim zemljama. No, u celini gledano, vlade u Petoj francuskoj republici, i pored katkad jake opozicije, imaju zapažen broj instrumenata vladanja u svojoj dispoziciji.

Nama izgledaju ovakve ocene, posmatrane u širem sklopu parlamentarnog iskustva evropskih zemalja, donekle preterane, uz svo poštovanje prema istraživačima koji ih izlažu. Verovatno ima nešto istine i razločnosti u radovima autora koji parlamentarni rad u ovim zemljama vide, naročito u nekim aspektima, u nešto drukčijem svetlu.

U konsensualnim sistemima, poput Nemačke, Austrije, Holandije, Skandinavije ili Italije parlamenti imaju, reklo bi se nešto širi prostor za svoje delovanje. Tako je na primer u Nemačkoj posebno razvijen rad u komitetima Bundestaga. Doduše, u komitetima se više raspravlja o tehničkim detaljima nego o generalnim principima o kojima se raspravlja među partijama posebno u vladi. Ukoliko opozicija ne opstruira prihvatanje zakonskog predloga, vlada je prilično fleksibilna u rešavanju određenih detalja i posle određenih pregovora dolazi do kompromisa između vlade i opozicije. Prosečno preko jedne polovine zakonskih predloga se dopunjuje u komitetima i kasnije jednoglasno usvaja u parlamentu. Verovatno nešto mirnijoj atmosferi doprinosi i to što opozicija ne kritikuje vladine predloge strastveno, jer sistem i vlada dopuštaju nešto širu aktivnost opoziciji. Ova konsensualna priroda delovanja među frakcijama u Bundestagu, gde se mnogo štošta rešava kroz mešoviti partijski (cross-party) model pruža više šansi opoziciji u

poređenju sa konfrontacionim u britanskom donjem domu gde dominira inter-partijski model. U Austriji vlada samo skicira neke osnovne principe predloženih zakona i ostavlja parlamentu da raspravlja o detaljima i dovršava posao.

U Holandiji komiteti Donjeg doma igraju važnu ulogu u donošenju zakona. Iako vlade žele da obezbede da njihovi zakonski predlozi prođu kroz parlament bez mnogo teškoća, parlament može napraviti svoju sopstvenu agendu i raspored vremena što znači da nije dominiran od vlade u istoj meri kao parlamenti u većini većinskih sistema. Značan broj zakonskih predloga prolaze sa amandmanima koji su usaglašeni između vladinih ministara i Drugog doma. Poslanici partije koja je predstavljena u vladi ne osećaju se obavezni da podrže svaku odluku vlade. Tako je sredinom 1990-ih vladin predlog o ruti kojom je novi put trebalo da bude trasiran bio poražen, jer neki poslanici liberalne VVD partije, koja je bila deo vlade nisu to podržali. Taj slučaj je izuzetan, ali pokazuje relativnu separiranost vlade i parlamenta u Holandiji koja je veća nego u fuzionisanim sistemima poput Nemačke ili Velike Britanije. U Holandiji, Francuskoj, Norveškoj, Švedskoj i Portugalu vladini ministri ne mogu biti članovi parlamenta.

Parlamenti u Skandinaviji spadaju u moćnije parlamente i slove više kao radni parlamenti nego kao neke pričaonice ili debatni klubovi. Možda neke momente parlamentarizma treba tražiti i u široj skandinavskoj političkoj kulturi. Ona ističe umerenost, skromnost i razložan rad pre nego teatralno samoreklamiranje. Nije stoga slučajno da veliki broj skandinavskih poslanika je sklon da detaljno razmatra i manje delove legislacije u komitetu nego da se zanosi dramatičnim govorom u parlamentu. To često ima mnogo veće efekte nego prazno poslaničko samoreklamiranje.

U Danskoj je parlament respektabilna i uticajna institucija. Neki od njegovih komiteta imaju stvarnu moć. Komitet za finansije rukuje budžetom i može dozvoliti troškove u bilo koje vreme u korist parlamenta. Komitet za tržišne odnose nadgleda stvari koje su vezane za Evropsku uniju sa vladom koja traži autorizaciju od njega pre nego ga pusti u opticaj. Opozicione partije ne oponiraju vladi celo vreme. One mogu zaista donositi neke odluke ili imati uticaj na donošenje odluka. Manjinske vlade su čest slučaj i parlament je tada posebno uticajan. To

se ogledalo naročito tokom 1980-ih (između 1982. i 1988.) kad je Danskom upravljala četvero partijska koaliciona manjinska vlada koja je često donosila zakone na osnovu zakonskih predloga opozicije. U više od 100 slučajeva parlament je usvojio zakonske predloge, rezolucije ili predloge nasuprot želji vlade, ali vlada je ostala uz napomenu da se ne slaže s takvim odlukama.

U Norveškoj, Finskoj i Islandu komiteti igraju takođe značajnu ulogu. U Islandu i Švedskoj poslanici učestvuju i u vladinim komisijama koje su vrlo značajne u donošenju odluka. Italijanski parlament je takođe uticajan. To se osetilo naročito posle krize 1990-ih kad se počelo insistirati na većoj efikasnosti celog političkog sistema. Je li to samo reaktivnog karaktera ili i perspektiva ostaje da se vidi.

Najzad, valja nešto reći i o parlamentarnom nadgledanju vlade. Iako samo neki parlamenti znatnije utiču u donošenju zakona, svi oni smatraju da treba da imaju ulogu u nadgledanju rada vlade. Parlamentu stoje na raspolaganju više sredstava za obavljanje ove funkcije.

Tu valja prvo pomenuti „vreme za pitanja“ (question time). To daje priliku poslanicima da postavljaju pitanja ministrima. Ministri su dužni da odgovore u određenom roku od tri dana do mesec dana. Negde ministri odgovaraju pismeno, a negde usmeno u samom domu. U Evropi raste broj pitanja koje poslanici postavljaju ministrima i to se pripisuje najvećim delom porastu javnog sektora i povećanjem nivoa obrazovanja među poslanicima. Tako je, na primer, između sredine 1960-ih i 1990-ih broj pitanja godišnje rastao u Francuskoj od 5500 na 12700; u Irskoj od 4300 na 16000. Taj porast u aktivnosti se obično gleda kao dokaz da parlament proširuje svoju moć nadgledanja. Ima, naravno, i onih koji misle da je to samo dokaz da parlament u tim zemljama pravi veću galamu nego što je to ranije radio.

Sledeće moćno oružje koje je stajalo na raspolaganju parlamentu je interpelacija, koja se razlikuje od prostog pitanja tako što odgovor ministra može biti predmet rasprave ako odgovarajući broj poslanika zatraži to. U instrumente nadgledanja valja uključiti i komitete čija je organizacija uređena tako da može pratiti ili kontrolisati rad ministar-

stava. Ako pokazuju neku moć u političkom životu komiteti postaju atraktivni i za interesne grupe.⁴

Iz ovog elementarnog i kratkog ukazivanja na uticaj određenog šireg političko-sistemskeg konteksta, u ovom slučaju konsensualnog ili većinskog sistema na funkcionisanje i efekte parlamenta i parlamentarizma, čini se da se u većini slučajeva u određenoj meri favorizuju konsensualni sistemi. Nama se takve ocene, koje u osnovi i u celini favorizuju konsensualne sisteme, posmatrane u širem sklopu parlamentarnog iskustva evropskih zemalja, čine donekle preteranim, uz sve poštovanje prema istraživačima koji ih izlažu. Čak i na osnovu onoga što je ovde izloženo moglo bi se zaključiti da je i nama promakla neopreznost da u odmeravanju pozitivnih i negativnih strana ovih sistema prednost pripadne konsensualnom sistemu. Može se ukratko reći da jedan broj autora a priori daje prednost konsensualnom sistemu, a neki od njegovih promotera to rade na osnovu ozbiljnih istraživanja i upoređivanja pojedinih sistema. I zaista u nekim okolnostima, verovatno konsensualni sistemi imaju prednosti. Ali valja imati u vidu da ni oni nisu bez većih mana. Međutim, prostor ne dozvoljava da se ovom prilikom opširnije istaknu i neke veće manjkavosti konsensualnih sistema.

No i u tako ograničenom prostoru moguće je ukazati na neke krupnije manjkavosti konsensualnog modela. Tu pre svega valja istaći da često u konsensualnim sistemima u kojima vladajuću kaoliciju u vladi predstavljaju dve najveće partije ili kako neki to zovu „svadba slonova“, nastaju nesporazumi između te dve ideološki različite partije, kakav je slučaj na primer u Nemačkoj sa koalicijom između Hrišćansko-demokratske i Socijal-demokratske partije. Pored toga u takvim koalicijama je teško postizati saglasnost oko nekih elementarnih kadrovskih pitanja. I kad postoje šanse da se partijske elite dogovore o nekim pitanjima, nije retko da šire građansko i partijsko članstvo nije saglasno sa političkim odlukama svojih vrhova. Stoga bi se moglo reći da konsensualni sistemi u praksi u većoj meri vuku na elitističku stranu sistema.

Nama se čini da u konačnom prosuđivanju valjanosti ili prednosti jednog i drugog sistema treba voditi računa pre svega o uslovima

⁴ Za širi uvid u ovaj deo evropske parlamentarne faktografije vidi: Gallagher-M. Laver-P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, New York, McGraw-Hill, 2001.

u kojima se ti sistemi javljaju odnosno funkcionišu. Pored toga, treba imati u vidu da ni to nisu sasvim čisto i konzistentno izvedeni modeli da bi se na osnovu njihove preciznosti i jasnoće mogla dati prednost jednom ili drugom sistemu. Moglo bi se zaključiti da je u jednim uslovima adekvatniji jedan tip sistema, a u drugim drugi. Međutim, nije ni malo jednostavno i lako identifikovati uslove koji u većoj meri pogoduju jednom ili drugom sistemu.

Ako se, generalno govoreći, evropski parlamenti uporede sa Kongresom SAD, onda bi zaista trebalo priznati da ovaj drugi, u mnogo čemu ima prednosti. Da kažemo ukratko, evropski parlament i parlamentarizam deluju više amaterski dok američki kongres izgleda više profesionalno. Američki poslanici imaju veće pogodnosti i bolje uslove da obavljaju svoje dužnosti posebno u kontroli egzekutive zbog posebnih tela, bogatih biblioteka, kongresnog profesionalnog personala, adekvatnih fondova za korišćenje ličnih asistenata, mogućnosti istraživanja, mogućnosti dobijanja informacija itd. Ne treba zanemariti ni činjenicu da prosečan član Kongresa SAD ima nekoliko desetina zaposlenih, dok poslanici u većini drugih sistema su srećni ako imaju jednog ili dva službenika (Ball, Peters, 2005:201). Moglo bi se takođe reći da su i neke funkcije komiteta u Kongresu SAD razvijenije nego u skupštinama drugih zemalja.

Doduše, vredno je pomena da su u novije vreme u toku pojačanja sistema i rada komiteta u nekim evropskim zemljama. Obrazuju se i novi komiteti sa nekim inovacijama koje se ogledaju posebno u tome što odslikavaju postojeće vladine departmane. To je po nekim tvrdnjama ojačalo donji dom u njegovoj funkciji nadgledanja izvršne vlasti ne samo u Velikoj Britaniji. Bez efektivnog i specijalizovanog sistema komiteta kao faktora u kontroli egzekutive teško je zamisliti efikasni parlamentarizam.

III. Partifikacija parlamenta i parlamentarizma

Partijska okupacija parlamenta

Ono što je verovatno važnije od razlika u širem političkom sklopu jeste činjenica da i u većinskom i u konsensualnom sistemu partije igraju dominirajuću ulogu. Partijska disciplina znatno ograničava slobodu i radijus dejstva poslanika. Interesantno je da o ovom tipu ograničavanja slobode poslanika kao čoveka nema nekih širih rasprava. Onaj koji nije poslušnik partije rizikuje da na sledećim izborima ne bude izabran ili da izgubi parlamentarno mesto. U Irskoj je jula 1993. parlamentarna grupa najveće partije, Fianna Fail, odlučila da ubuduće svaki poslanik koji glasa protiv partijske linije o nekom pitanju, ili se čak uzdrži od glasanja, bude automatski odstranjen iz parlamentarne partije. U Britaniji, parlamentarne partije imaju "whips-ove" koji obezbeđuju da poslanici slede partijsku liniju u glasanju. Vipovi vode računa o stepenu aktivnosti i lojalnosti pojedinih poslanika i na osnovu toga njima se dodeljuju i neke privilegije od boljih mesta u parlamentarnim komitetima do putovanja u inostranstvo i drugih pogodnosti. Partijski lideri mogu promovisati pojedine poslanike u članove vlade za određene zasluge ili kažnjavati na određeni način neposlušne poslanike. To se danas praktikuje u svakom evropskom parlamentu. Najbrži put aspiranata na najutičajnija mesta u politici, a to su članovi vlade, ide preko parlamentarnih mesta. Lojalnost i privrženost poslanika partijskom lideru su najbolje kvalifikacije i preporuke za izbor na neku značajnu političko-izvršnu funkciju.

U mnogim nezapadnim zemljama, uključujući i Srbiju, ova partijska okupacija nije samo karakteristična za parlamentarnu strukturu već za svaki organizovani oblik delovanja građana sve do radne organizacije ili mesta stanovanja. Tužno je gledati kako se partijski vrhovi otimaju oko lukrativnih i profitabilnih ekonomskih i drugih organizacija. To se nikako ne može pripisati njihovim demokratskim razlozima ili motivima, već nečemu sasvim suprotnom. Ova kancerозна partijska smesa prožima ceo kapilarni sistem politike, ekonomije i društva i dovodi do brojnih negativnih posledica. Neće ni malo biti lako izaći iz tog partijskog obruča koji se sve više steže oko vrata i pojedinca i društva.

Nastavljanje ove pojave ima izglednije perspektive i stoga što nema pouzdanijih sredstava za promenu takvog stanja. Mnogi to primećuju i kritikuju, ali su nemoćni da bilo šta promene. Dok se ne skine ovaj olovni okvir oko vrata političkog poretka teško će se očekivati brži i slobodniji razvoj društva i demokratije.

IV. Mogućnosti očuvanja i unapređenja parlamentarne institucije

Teško je osporavati tvrdnju da krivulja opadanja uloge parlamenta i parlamentarizma u novije vreme uzima sve više maha. Neki tokovi globalizacije tome znatno doprinose. Međutim, od toga više zabrinjava činjenica da nema intenzivnijeg otpora takvim tendencijama. Nema dovoljno svesti o tome da zalazak parlamentarizma i parlamenta ozbiljno ugrožava ne samo dalji razvoj već i opstanak demokratije. Nama se čini da demokratski i humanistički potencijali parlamentarizma i parlamenta ne samo da nisu iscrpljeni, već nisu u dovoljnoj meri ni korišćeni. Politička nauka, i kad ne spava, najvećim delom drema, pred takvom realnošću. Krajnje je vreme da se ona trgne iz te duboke dremeži i usmeri jedan značajan deo svoje moći i mudrosti na odbranu i snaženju parlamentarne institucije i parlamentarizma uopšte. Time bi se dala dodatna snaga i stimulans i parlamentarnim poslanicima koji su u proteklo vreme, zbog već pomenute marginalizacije, stekli osećaj svoje irelevantnosti ili uzaludnosti u savremenoj političkoj zbilji i raspodeli uticaja. Više ni sami poslanici, kako primećuju neki autori, nisu sigurni da li to što oni govore više iko sluša, pošto su parlamentarni domovi ne retko velikim delom prazni, a mas mediji poklanjaju isuviše malo pažnje na ono o čemu poslanici govore.

Razlozi za to su brojni. Jedan od njih je, svakako, u složenosti odlučivanja u novije vreme, jer ono zahteva dosta stručnosti i konsultacije koje vlada i administracija mogu lakše i kvalitetnije obezbediti nego parlament. Znatno deo vremena odlazi na konsultovanje sa predstavnicima moćnih interesnih grupa naročito velikog biznisa, sindikata i poljoprivrednika. Vlada nije uvek sklona da daje poslanicima unapred

neka iscrpnija obaveštenja. Štaviše, kako primećuju neki autori, članovi vlade daju informacije rađe mas-medijima nego poslanicima. Tako da se javnost ne retko može lakše upoznati preko medija sa nekim problemima nego preko parlamentarnih debata.

Obaranje eks-kvazi socijalističkih poredaka u postkomunističkim zemljama otvorilo je niz pitanja u svim oblastima društvenog života. Novije promene i transformacija svojinskih i drugih odnosa dali su istovremeno maha i korišćenju raznih manipulacija. Nadošla privatizacija je velikim delom privatizovala državu, a jeftino otkupljena odnosno preneti državna ili društvena dobra na posjednike moći stvorilo je novu kastu tajkuna koji su sa grupom partijskih poslanika postali vladajući sloj društva. Tako se državno posredovanje privatizacije odvijalo u tamnim vilajetima izvršne vlasti bez parlamentarne kontrole. Šta više, vlada nije podnosila izveštaje o novcu koji se slivao u njenu kasu, a otvorena je i mogućnost vladi da privatizuje određena dobra i u vanrednom stanju. U nekim periodima u Srbiji u parlamentu nije bilo rasprave o tim pitanjima niti odgovora na postavljena pitanja.

Uzimajući sve više maha, partokratija u izboru ne samo političkih funkcionera već i upravljačkog personala u većim i profesionalnim privrednim, medijskim i drugim organizacijama postupa po nekoj specifičnoj vrsti spoil sistema. Lukrativna upravljačka mesta se dele po partijskim nagodbama poslanicima dominirajućih partija. Tako se ekonomija, kultura, mediji i drugi noseći segmenti društva i razvoja nalaze pod komandom partijskih upravitelja. Ministri prvo upošljavaju svoje lojalne savetnike i članove svoga kabineta (od šest do osam članova) a zatim partije vladajuće koalicije sortiraju upravne odbore javnih preduzeća (u vlasništvu države). Sačinjen je i koalicioni sporazum po kome 50% tih mesta se rezervišu za Demokratsku stranku, 35% za Demokratsku stranku Srbije i Novu Srbiju, a 15% za G17 plus.

Partijska podela lukrativnih i unosnih mesta pojačava težnju brojnih krugova i grupa da formiraju svoje partije, i ako ne mogu da okupe dovoljan broj svojih privrženika da putem koalicija, dođu do parlamentarnih mesta. Stoga se ne treba čuditi da se na izbornim listama za parlamentarne izbore nađe od 2000 do 5000 kandidata. Mnogi kandidati manjih partija nalaze se na listi nekih glavnih partija. Predlozi da se smanji cenzus na izborima od 5% na 2% ne izgledaju sasvim oprav-

dani. Iskustva pokazuju da bi to dovelo do mnoštva partija u skupštini koje bi otežavalo njenu efikasnost, iako bi otvorilo mogućnosti da neke nacionalne partije po tom osnovu uđu u parlament. Nama se čini da je bolje dodatnim klauzulama obezbediti određenim nacionalnim manjinama adekvatan broj mesta nego ceo izborni sistem modelirati prema tom zahtevu.

Ovakav vid partokratije zatvara kanale mobilnosti i promocije sposobnih i talentovanih ljudi ne samo na značajna politička već i na vitalna stručno-upravljačka mesta, što znatno smanjuje ili blokira razvojne sposobnosti jednoga društva. Oslobođanje parlamenta, ali i mnogih drugih značajnih mesta od ovog ubitačnog zagrljaja partija predstavlja jedan od prvih i najvažnijih uslova daljeg i pravog razvoja parlamenta i parlamentarizma. Ovo oslobođanje parlamenta, dakako, ne podrazumeva uklanjanje partija i njihove pozitivne uloge u organizovanju i funkcionisanju parlamenta i parlamentarne demokratije. Ovde je reč o nekoj vrsti viška aktivnosti i mešanja prstiju partijskih glavara i doglavnika u oblasti koje ne pripadaju niti bi trebalo da pripadaju partijskom „plenu“ odnosno partijskom angažmanu. Drugim rečima, ovde se pledira za uklanjanje ili reduciranje megalomanskih pretenzija partija koje devalviraju ili obezvređuju neke ključne principe i institucije u koje svakako spadaju parlamentarizam i parlament.

Prekoračujući svoje granice, partije su postale vrhovna politička vlast i onamo gde na taj način funkcionišu bilo bi potrebno postaviti odgovarajuća ustavna i zakonska ograničenja. Ne može se u nedogled produžavati i trpeti arhaična, preživela i varljiva predstava o partijama kao ekstra-ustavnom faktoru koji uživa neku vrstu imuniteta u političkom i pravnom poretku te ih stoga ne treba ograničavati pravom, ustavom ili zakonom. Partije su u novije vreme, pored stare funkcije slobodnog političkog organizovanja, postale ključni faktori i nosioci političke vlasti, a gde god se radi o institucijama vlasti, a posebno monopolskim i koncentrisanim centrima moći i vlasti, tu ustav mora da ima posla. Američki ustav, sa svojim, u to ili za to vreme, razumljivim „aboliranjem“ danas najjačih centara moći, u liku organizovane izvršne vlasti i partija, ne može biti više inspiracija sadašnjih ustavotvoraca ili zakonodavaca. Danas nije dovoljno sa par rečenica u ustavu (koje je moguće naći u ustavima mnogih najrazvijenih zapadnih zemalja) regu-

lisati status i aktivnosti partija u ustavnom i političkom sistemu jedne demokratske zemlje. Danas su to ključni centri političke moći i zato treba da podležu šire datim ustavnim regulama koje fiksiraju njihove nadležnosti i posebno granice moći. Ne može više statut partije čuvati partiju od ustava. U mnogim partijskim i političkim diskusijama moguće je čuti odbranu nekog partijskog ponašanja ili postupka isključivo na osnovu statuta odnosne partije. Pri tome se ustav skoro „zaboravlja“ te se i malo ko poziva na ustav. Ovome treba dodati još i sugestiju da ne treba preterivati ni u ustavnom regulisanju partijskog kompleksa zbog niza poznatih argumenata koji ni danas nisu izgubili na svojoj snazi.

Pored toga, naravno, postoje i druge pretpostavke i uslovi za va-ljano funkcionisanje parlamenta i parlamentarizma, o čemu se ovom prilikom, zbog ograničenog prostora, ne može raspravljati. Šteta je što parlamentarizam još nije našao dovoljno dostojno odnosno značajnije mesto u brojnim raspravama o političkim temama i aspektima u uslovi-ma globalizacije. Ovo utoliko pre što parlamentarizam nije ni dostigao svoj puniji razvoj, a kamo li da je već potrošen, kako bi se iz nekih radova moglo zaključiti. Kao što čovek mora da čini stalne napore da bi bio čovek, kako je Petrarka rekao, tako i parlamentarizam i parlament, naročito njegovi glavni akteri, moraju ulagati stalne napore da parla-ment učine parlamentom.

Literatura

- A. King, „Models of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany“, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1., No. 1, 1976.
- A. R. Ball- B. G. Peters, *Modern Politics and Government*, Palgrave, Macmillan, New York, 2005 (7th ed.)
- Aberbach, J. D.-R. D. Putnam-B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981.
- Adonis, A., *Parliament Today*, University of Manchester Press, Manchester, 1990.

- Agh, Attila, *Legislation in the Second Parliament*, u knj. S. Kurtan, ur., *The Second Parliament*, HCDS, Budapest, 2001.
- Agh, Attila, *The Europeanization of ECE Politics and Emergence of the New Democratic Parliaments*, u knjizi Agh A., ur., *The Emergence of ECE Parliaments-The First Steps*, HCDS, Budapest, 1994.
- Agh, Attila, *The Legislative Activity of the First Parliament*, u S. Kurtan, ur. *The First parliament*, HCDS, Budapest, 1995.
- Andeweg R. B.-L. Nijzing, "Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs", in H. Döring ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag and St. Martin's Press, New York, 1995.
- B. G. Peters-C. Hunold C., *European Politics Reconsidered*, 2nd. ed. Holmes and Meier, 1999.
- Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Chapman and Hall, London, 1867.
- Barber, Benjamin R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California, Los Angeles, 1984.
- Beer, Samuel, *The British Legislative and the Problem of Mobilizing Consent*, u knj: P. Norton, ur., *Legislation*, Oxford University Press, 1990.
- Brown, W. Holmes, *Rules of Procedures in the U. S. Congress; vidi Rules of Procedure and Parliamentary Practice, Sejm of the Republic of Poland*, Warsaw, 1995.
- C. S. Selden, *The Promise of Representative Bureaucracy*, Armonk, M. E. Sharpe, NY, 1997.
- Cox, Garry in McCubbins, Matthew, *Comparing Legislature*, Little Brown and Co., Boston, 1993.
- Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- Deering, C. J. – S. S. Smith, *Committees in Congress*, Washington, DC: CQ Press, 1997.
- Duverger, M., "A New Political Systems Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8, 1980.
- Fiorina, M. P., *Congress, The Keystone of the Washington Establishment*, 2nd edn, Yale University Press, New Haven, 1994.

- Gallagher-M. Laver-P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, New York, McGraw-Hill, 2001
- Greenwood, J., *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003.
- J. Kingdom, *Government and Politics in Britain: An Introduction*, 2nd ed. Polity Press, Cambridge, 1999
- Judge, David, *The Parliamentary State*, Sage, London, 1993.
- Kerwin C., *Rulemaking*, 2nd edn., Washington DC, CQ Press, 1998;
E. C. Page, *Governments by the Numbers*, Oxford, Hart, 2000.
- Kreppel, A., *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Laundy, Philip, *Parliaments in the Modern World*, Aldeshot, Cower, 1989.
- Laver, Michael in Shepsle Kenneth, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislature in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Lijphart, Arend, *Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- Locke, John, *Two Treatises on Government*, Everyman, London, 1993.
- Loevenberg, Gerhard in Patterson, Samuel, *Comparing Legislatures*, Little Brown and Co, Boston, 1979.
- Lowi, T. J., *A Republic of Parties?* Latham, MD, Rowman and Littlefield, 1998.
- Luhman, Niklas, *Legitimacija kroz proceduru*, Naprijed, Zagreb, 1992
- M. Foley, *The British Presidency, Tony Blair and the Politics of Public Leadership*, Manchester University Press, Manchester, 2000.
- M. J. Carey- M. S. Shugart, *Executive Sericle Authotity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Mezey, M. L., *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham, N. C. 1979
- Mezey, Mishael, *Comparative Legislature*, NC, Duke University Press, Durham, 1979.
- Montesquieu, Charles, *De L'Esprit des Lois*, Flamarion, Paris, 1900.
- N. Alivizatos, „The Difficulties of „Rationalization“ in a Polarized Political System: the Greek Chamber of Deputies“, in Ulrike Liebert and Maurizio Cotta eds., *Parliament and Democratic Consolidati-*

- on in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey, Pinter, London, 1990
- Norton, Philip, *Does Parliament Matter*, Harvester and Wheatsheaf, New York, London, 1993.
- Olson, David, *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*, M. E. Sharp, Inc., New York, 1994.
- P. Heywood, *The Government and Politics of Spain*, Macmillan, Basingstoke, 1995
- P. Norton, ed., *Parliaments and Government in Western Europe*, Frank Cass, London, 1998.
- Patterson S., *Ur. Parliaments in Modern World*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press, 1994.
- Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation*, University of California, Los Angeles, 1967.
- R. Rose, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Sage, London, 1984. Mattson-K. Strom, „Parliamentary Committees“, in H. Döring, ed., *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag and St. Martin's Press, New York
- Riker, W. H., *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962.
- S. Iyenger- R. Reeves, eds., *Do the Media Govern? Politicians, Voters and Reporters in America*, London, Sage, 1997; Negrine R., *Parliament and the Media: A Study of Britain, Germany and France*, London, RIIF, Pinter, 1998.
- Schmitter, Philippe, *The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups*, *American Behavioral Scientist* 35, 4–5, 1992.
- Siaroff, A., „Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies“, *International Review of Political Science*, 24, 2003.
- Strom, Kaare, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Sturgis, A., *The Standard Code of Parliamentary Procedure*, McGraw-Hill, New York, 1994.
- Weber, E. P., *Pluralism by the Rules*, Washington, DC. Georgetown University Press, 1998.

Weiss, J., *The Myth of the Powerless State*, Polity Press, Oxford, 1997.

Zvesper John, „The Separation of Powers in American Politics“, *Government and Opposition*, Vol. 34, No 1, Winter 1999.

Vucina Vasovic

CONTEMPORARY CHALLENGES OF PARLIAMENTARISM

Abstract: The paper is divided in the four parts. In the first introductory part author is dealing with parliamentarism within the broader social and political context. The main point in the second part is the assesment about post-socialist states in which parliamentary studies are underdeveloped, as well as parlimentary practice. The third part of the paper deals with strong and weak aspects of contemporary parliamentarism. In the concluding part of the text author draws attention to the contemporary phenomenon of decisive role of the political parties which occupied parliament and put parliamentarism under their absolute control.

Key words: Parlamentarism, political parties.

PARLAMENT BEZ PARLAMENTARIZMA*

Sažetak: *Najpre se ističe da je dug put od ustavnih odredbi o parlamentu do postizanja parlamentarizma. Suština parlamentarizma kao načina dolaženja do zakona, utvrđivanja politike i donošenja odluka i zakona mogućnost da veći broj narodnih predstavnika, ukoliko su odgovorni i autonomni, može da u parlamentu iznese svoja gledišta i interese onih koje zastupa i da donosi za zajednicu razumne i korisne odluke – poštujući pravila civilizovanog ponašanja. Uporedno proučavanje parlamentarizma u drugim zemljama i njihovih zakona, odluka i njihovih posledica, olakšava da se sazna šta su i kako doći do dobrih zakona, poslovnika i drugih odluka. Drugi deo rada pokazuje da mi nemamo dobru tradiciju te vrste. Politička volja u nas nadjačava pravni ili politički i ustavni ratio. Neki izuzeci nas uče da proučavajući pravo drugih zemalja možemo usavršiti naše domaće (dobar primer je bio preuzimanje i prilagođavanje Austrijskog građanskog zakonika, pa je ta verzija 1844. postala Građanski zakonik Knjaževstva Srbije, i taj Zakonik je dobro funkcionisao sve do 1944). A naša zemlja ni danas nema celovit Građanski zakonik. Treći deo ukazuje na uzroke moralne i političke krize koji su doveli do urušavanja parlamenta kao institucije i do nepoštovanja u liberalno-demokratskim državama razvijениh obrazaca parlamentarizma. Ceo rad preporučuje uvođenje vladavine prava (ne da se proklamuje nego da se ostvaruje), stvarne podele vlasti, zahteva odgovornost i moralnu i političku autonomija poslanika (što sadašnji ustavni poredak ne omogućava) koji su pretpostavka „deliberativne demokratije“.*

* Autorizovani tekst izlaganja u raspravi o Dilemama i izazovima parlamentarizma na Fakultetu političkih nauka, 6. i 7. juna 2007.

Ključne reči: *urušenost institucija, tuđa iskustva, civilizacijske norme, pravni ratio, vladavina prava, odgovornost, autonomija poslanika, deliberativna demokratija*

1. Parlament nije dovoljan da bi postojao parlamentarizam

Tema koja nam je zadata – Dileme i izazovi parlamentarizma – predstavlja doista veoma veliki izazov. Nama se čini da su tokom razvitka konstitucionalizma, predstavničke demokratije, parlamentarne vlade, a sve to u skladu sa paralelno razvijanim načelima i ostvarivanjem vladavine prava, analizirane i isprobavane mnoge alternative i da to olakšava odgovore na mnoge dileme. Dileme podrazumevaju izbor između dva („ili-ili“) ili više pravnih, institucionalnih ili mogućih pravno-proceduralnih rešenja. A već postoji bogat fond iskustava koja upućuju na moguća različita rešenja i pokazuju nam šta se njima može postići, šta su im prednosti, a šta nedostaci. O tome je, naravno, vrlo važno voditi računa. Na to nas upućuju i oni za koje je Hegel pisao da su učitelji čovečanstva. Naime, još je Platon, kako na iskustvu atinske tiranije i oligarhije, tako i u još većoj meri na rđavim aktima atinske demokratije, shvatio da je kvalitet važniji od broja, kao i da svaka vlast kvari vlastodršce, tj. da ljudska priroda nije sklona njegovim nekadašnjim političkim idealima. A ti ideali su bili vladar-filozof, vaspitan da živi u skladu s vrlinama, a proučavanjem je stekao znanja kraljevske, tj. političke nauke i odgovarajućih političkih veština upravljanja, i trajno bi poštovao etičke principe i rukovodio se opštim dobrom zajednice. Sistem kojem bi takav državnik bio na čelu smatrao je za apsolutno nabolji politički oblik, koji je opisan i opravdavan u njegovoj *Državi*. Ali, sticanjem novih znanja i skupo plaćenog i opasnog iskustva sa svojim nekadašnjim studentima, on je sa velikim razočaranjem morao potražiti drugi, „relativno najbolji politički oblik“. Takav je izložio u *Državniku*, a pojednostavljeno rečeno sastojao se u tome da državnik gleda i proučava (može naravno i uz pomoć drugih istraživača) kakve zakone uvode druge države i kakvi su rezultati, dobri ili rđavi, koji se postižu na osnovu takvih zakona. U nastavku svog rada Platon je prvi

koji je teorijski izložio i obrazložio ideju vladavine zakona (vladavine prava) kao oblik koji on pretpostavlja svim oblicima koji su zasnovani na vladavini ljudi. Nema sa teorijske tačke gledano nikakve sumnje da je vladavina prava, osnova i pretpostavka *sine qua non* parlamentarizma.¹ Mi danas imamo na raspolaganju veliki broj rasprava mudrih političkih mislilaca, ustavnih odredbi, zakona i parlamentarnih poslovnika i odluka koji se tiču ciljeva i svrha parlamenata, njihovih struktura, izbora i statusa poslanika, načina rada, civilizovanog i uljudnog ponašanja, ogromno iskustvo parlamentarizma u zemljama sa razvijenim demokratskim institucijama.² Tako u sferi naučnih istraživanja i

¹ Platon, koga smatramo za prvog teoretičara, iako nije prvi zagovornik ideje vladavine zakona (prava), lično je doživio i slikovito opisao ono po čemu je tek jedan Englez iz XIX veka, Lord Ekton (Acton) postao popularan, a to je deviza da „svaka vlast kviri, a apsolutna vlast kviri apsolutno“ (to su reči iznesene u jednom pismu, ali su postale vrlo popularne: v. Lord Acton, „A Letter to Mandell Creighton“, u *Essays on Religion, Politics, and Morality*, ed. by J. Rufus Fears, Indianapolis, 1988). Reči su ipak Platonove. A prvi koji je shvatio značaj vladavine zakona i uveo takav sistem bio je Mojsije (v. „Pet knjiga Mojsijevih“ u *Starom zavetu* Sv. Pisma). Vlastoljubivost je i danas najveći izazov za parlamentarizam. Pored vlastoljubivosti ima i drugih crta ljudske prirode koje su od najstarijih vremena primećene kao prepreka da bi se umna pravila lako ostvarivala. To je ljudska egocentričnost, sebičnost i sklonost ljudi da se prema opšte prihvaćenim pravilima ponašaju samo dok su pod izvesnom kontrolom, a da će veliki broj njih njih pravila prekršiti ako im to donosi neku korist i ako mogu izbeći sankciju za prekršaj.

² Dovoljno je primera radi navesti nekoliko iz reda velikih mislilaca koji su favorizovali demokratiju (kao Lok, Ruso, Mil, mada se već ovi međusobno razlikuju, jer su dvojica koji su po našem mišljenju i važniji i bolji uzori dali prihvatljiviji doprinos liberalnoj teoriji predstavničke demokratije, a treći teoriji neposredne demokratije koja se u ostvarivanju pokazala kao potencijalno veoma opasan oblik sa gotovo totalitarnim posledicama) ili pak republikanski oblik (jer američki „očevi utemeljivači“, posebno Medison, kao ideal zastupaju republikanski oblik sa uzajamnom kontrolom i ravnotežom („checks and balance“) između grana vlasti, a prema demokratiji su bili vrlo kritični, iako je oblik koji su uspostavili 1787. i narednih godina evoluirao u pravcu višepartijskog sistema (koji su u početku nastojali da izbegnu) i demokratije koju je jedan sposobni strani analitičar uzeo kao okosnicu svog opisivanja američkog sistema već pred kraj prvih pedeset godina njegovog postojanja. Kasnije ćemo navesti jedan broj novijih radova koji se bave problemima, dilemama, pa i izazovima za modernu demokratiju i parlamentarizam. Ali, da bi ova napomena bila jasnija i korisnija onima koji su manje upućeni u istoriju rađanja konstitucionalizma i demokratije, tj. prvenstveno u obliku predstavničke vlade, navešćemo hronološkim redom njihovog prvog pojavljivanja jedan broj značajnih dela iz kojih još uvek možemo učiti o karakteru, svrsi, ciljevima, principima i institucionalnim oblicima predstavničke vlade, a to znači i parlamentarizma: John Locke, Dve rasprave o vladi, kojima prethodi Patriarha Roberta Filmera, koja izlaže jednu apologiju kraljevske vlasti (podvrgnuta je kritici u Prvoj raspravi), a sledi „Pismo o toleranciji“, I-II, Beograd, Ideje, 1978, u prevodu, redakciji i s – „Predgovorom“ Koste Čavoškog; u nas je preveden i Lokov rad o vaspitanju važan za demokratiju i parlamentarizam (Džon Lok, Misli o vaspitanju, Beo-

teorijskih postavki, zasnovanih i na proučavanju političkog života tokom istorije, pa i danas tekućih procesa i odnosa, nudi se više opcija i alternativa kako nekom problemu u vezi sa parlamentarizmom pristupiti i kako neka institucionalna rešenja oblikovati polazeći od karakteristika parlamenata, a vodeći računa i o lokalnim uslovima i tradiciji. Na osnovu istorije, teorija i iskustava parlamenata i parlamentarizma lakše je pronaći odgovore na dileme koje se javljaju. To je zbog toga što je parlamentarizam povezan sa parlamentom kao institucijom, ali

grad, Zavod za izdavanje udžbenika, 1967, s predgovorom Vladete M. Tešića, „Pedagoške ideje Džona Loka“; Monteskje, O duhu zakona, I–II, Beograd, Filip Višnjić, 1989; preveo i prilozima opremio Aljoša Mimica; predgovor „Monteskjeov Duh zakona“ napisali Aljoša Mimica i Veljko Vujačić; Voltaire, Rasprava o toleranciji, Zagreb, Školska knjiga, 1988; Žan-Žak Ruso, Društveni ugovor [1762] (preveo Tihomir Marković); sa dve čuvene rasprave – „O poreklu i osnovama nejednakosti među ljudima“ (preveo Radmilo Stojanović) i „Rasprava da li je obnova nauka i umetnosti doprinela popravljanju morala“ (prevela Mira Vuković), redaktori prevoda – Raško Dimitrijević i Radomir Lukić, objavio Filip Višnjić, Beograd, 1993, a predgovor „Žan-Žak Ruso – jedna filozofija krize i re-volta“ (str. 7–24) napisao Ljubomir Tadić; Tomas Pejn, Prava čoveka, Beograd, Filip Višnjić, 1987, sa predgovorom Dragoljuba Mićunovića, „Život i delo Tomasa Pejna“; Thomas Paine, Prava čovjeka i drugi spisi, Zagreb, Biblioteka politička misao, 1987, izbor izvršio, a napomene i predgovor napisao Mile Joka, „Radikalni demokrat Thomas Paine (1737–1809)“, ovo izdanje sadrži i vrlo značajnu i u svoje vreme (1776) izuzetno uticajnu kratku raspravu „Zdravi razum“, zatim „Raspravu o temeljnim načelima vladavine“ i odlomke iz dela Doba razuma (1794–95); „Deklaracija nezavisnosti SAD“ (1776); Imanuel Kant, Um i sloboda, Beograd, Mladost, 1974; izbor tekstova i prevod uradio i predgovor „Kant kao politički mislilac – Uvod u Kantove političke spise“ napisao Danila Basta, a u ovom izdanju su i poznati kraći radovi: „Odgovor na pitanje: Šta je prosvetčenost?“, „Projekat večnog mira“ [1795], „Spor među fakultetima. Drugi odeljak. Spor između filozofskog i pravnog fakulteta“ [1798] i drugi; Aleksandar Hamilton, Džems Medison, Džon Džej, Federalistički spisi, Beograd, Radnička štampa, 1981, preveo i napomene napisao Vojislav Koštunica, uvodnu studiju „O karakteru i političkim idejama Federalističkih spisa“ (str. 5–189) napisao Vojislav Stanovčić; „Deklaracija prava čoveka i građanina“ (1789); Aleksis de Tokvil, Demokratija u Americi, u prevodu Živojina Živojinovića, Sremski Karlovci – Titograd, Izd. knjižarnica Zorana Stojanovića i CID, 1990; ovaj novosadski izdavač je objavio i Aleksis de Tokvil, Stari režim i revolucija, 1994, koji je sa francuskog preveo Aljoša Mimica; iste godine je zagrebačka „Politička kultura“ u Biblioteci „Minerva“ (koju uređuje Radule Knežević) objavila Alexis de Tocqueville, Stari režim i revolucija, Zagreb, Politička kultura, 1994, prevela Radmila Dždželar, a Pogovor „Modernost Tocquevilleova poimanja demokracije“ napisao je Rade Kalanj; Džon Sjuart Mil, O slobodi, Beograd, Filip Višnjić, 1989; John Stuart Mil, O predstavničkoj vladi [1861], Beograd, Državna štamparija, 1876; preveo Vladimir Jovanović; vidi i J. S. Mill, Razmatranja o predstavničkoj vladi, u Izabrani politički spisi, sv. II, Zagreb, Fakultet političkih nauka i Informator, 1989; prevela Karmen Bašić, izbor (I, II), predgovor „Liberalizam i demokracija – Politička misao J. S. Milla“ (sv. I) i bilješke napisao Slaven Ravlić; Henri Dejvid Toro, Valden i O građanskoj neposlušnosti, Beograd, SKZ, 1981; prevela i predgovor napisala Zora Minderović.

podrazumeva mnogo više nego puko postojanje parlamenta. Radi se ne samo o jednoj ustanovi koja je tokom istorije dobila svoje mesto koje joj je davano u teorijama konstitucionalizma i predstavničke, tj. parlamentarne demokratije, nego kad se radi o parlamentarizmu to znači da se mnoge od stvari koje su se s parlamentom povezivale ostvaruju u političkom životu, kao poštovanje te ustanove, njeno funkcionisanje u skladu sa zamišljenim karakterom i ciljevima i uglavnom u skladu sa učenjima o svrsi i karakteru vlade u najširem smislu, kao i načinima ograničavanja vlasti, i naročito u okviru ideja o vladavini prava kao jednom od temelja zapadnoevropske civilizacije. U tom krugu je i nikao parlamentarizam u smislu predstavničke, parlamentarne vlade³, ali i kao izvestan izgrađeni i postepeno pravilima regulisani odnos između narodnih predstavnika kao zakonodavne i vlada kao organa izvršne vlasti. I u smislu svakodnevnog jezika „parlamentarizam“ ima neka važna značenja. On podrazumeva i toleranciju i spremnost i obavezu da se drugi sasluša, po onom vrlo starom načelu – „Saslušaj i drugu stranu“ (*Audiatur et altera pars*). Podrazumeva i politička prava i slobode građana, jer bez njih, uključujući slobodu mišljenja, štampe, političkog organizovanja i okupljanja, nema mogućnosti slobodnog razmatranja (deliberacije, od engl. reči „deliberation“, koja znači još i razmišljati, savetovati se, pa odatle i jedan od epiteta za demokratiju – „deliberativna“). Jer, najveća prednost parlamenta i suština parlamentarizma kao načina utvrđivanja politike i donošenja odluka i zakona sastoji se u mogućnosti da veći broj narodnih predstavnika, ukoliko su odgovorni i

³ Slobodan Jovanović u svom radu *Američki federalizam* kaže da su posle starih Grka i Rimljana „ljudi učinili svega dva pronalaska u oblasti političke veštine: jedan je predstavnička vlada, a drugi federalizam. Oba su iznalaska proizvod anglosaksonskog duha. Predstavnička vlada prvi put je s uspehom primenjena od Engleza, a federalizam od njihovih naseobina u Severnoj Americi“. Kao vrlo značajnu karakteristiku američkog ustavnog sistema Jovanović smatra to što su tvorci ustava od 1787. prvi došli na pomisao da iznad svih organa vlasti stave jedan pisani akt kao najvišu pravnu vrednost i što se središte državnog života nije više nalazilo u vlastodršcima – bilo u jednom čoveku ili u jednom užem ili širem veću, – Senatu ili Skupštini, – nego se središte državnog života nalazilo u pravnim pravilima, pa je tako stvoren i vremenom jačan kult ustava. U Engleskoj je zakonodavnoj vlasti dana premoć nad izvršnom i time sprečeno gaženje zakona od strane izvršne vlasti, u SAD je i samoj zakonodavnoj vlasti postavljena granica pomoću ustava koji ova nije bila vlasna da menja kao obične zakone. V.: Slobodan Jovanović, *Američki federalizam*, Beograd, 1939, str. 5, 34, 36–37 (sada i u Slobodan Jovanović, *Sabrana dela*, tom 12, knj. II, „Iz istorije i književnosti“, str. 115–136.

autonomni, može da u parlamentu iznese svoja gledišta i interese onih koje zastupa, ali uz svest da je parlament telo u kojem se moraju odluke donositi u korist cele zajednice, a ne nekih njenih delova, ili frakcija (partijskih, teritorijalnih, verskih i sličnih). Možemo reći da je postojao, možda i najpoznatiji slučaj parlamentarizma na kojem su svi učili šta je to, parlamentarizma sa svim ovim prednostima koje smo naveli, a da je takvom sistemu ipak nedostajala demokratija u uobičajenom smislu reči, jer data zemlja na koju mislimo dugo vremena nije imala opšte pravo glasa, pa ni demokratije kako se ona danas poima, ali su i tada u datoj zemlji od relativno malog dela stanovništva sa pravom glasa ipak birani poslanici kao predstavnici izabrani od dela naroda, a vaspitani i orijentisani da služe opštim interesima celog naroda.⁴

⁴ Navešćemo jedan broj radova značajnih analitičara koji pišu o parlamentarnoj, predstavničkoj vladi i o parlamentarizmu imajući uvek u vidu zemlju njegovog porekla sa svim njenim složenostima i dostignućima, kao i analize suština koje stoje iza tog sistema, pa i brojne slučajeve njegovog kopiranja. Najpre ćemo u ovom pogledu preporučiti kapitalno delo Vučine Vasovića Vučina Vasović, *Savremene demokratije*, Beograd, Službeni glasnik, 2006, tom I, str. 712; i Beograd, Službeni glasnik, tom II, 2007, str. 333; a naročito detaljnu, dobro uravnoteženu i zanimljivu analizu britanskog parlamentarizma (t. I, str. 307–427). Neki pisci su, polazeći od toga da se najveći deo poslova koje je nekada vršio parlament danas rešava u parlamentarnim odborima, prognozirali nestajanje parlamenta, ali i pored velikog stepena birokratizacije sistema i prenošenja odlučivanja na radna tela čije predloge kasnije parlamenti prihvataju, nema izgleda da će takvo telo zameniti neko drugo, a da to ne bude autoritarna opcija kao što je bilo u totalitarnim sistemima (v. G. W. Keeton, *The Passing of Parliament*, London, 1952; Gwénael Le Brazidec, *Carl Schmitt: Crise et réforme du parlementarisme*, Paris, L'Harmattan, 1998). Zato ozbiljni radovi, stariji kao i najnoviji, čine deo onog fonda iz kojeg se može učiti o prirodi, prednostima i manama parlamentarnih i sličnih sistema (kao ove slične uzimamo i američki u tumačenju uglednog politikologa, predsednika Američkog udruženja za političke nauke, potom guvernera jedne američke savezne države i na kraju predsednika koji je SAD uveo u Prvi svetski rat, a po ugledu na vanameričke sisteme i američki tretirao kao kongresnu vladu, iako je ta „vlada“ u stvari predsednička, tj. predsednikov kabinet – v. Woodrow Wilson, *The Congressional Government*, 1908; novije izdanje 1956). Bez daljih napomena i komentara evo jednog broja radova koji nam kazuju o parlamentarizmu: Džems Brajs, *Savremene demokratije*, I-III, Beograd, Geca Kon, 1931–1933; preveo Dragomir Ikončić (ali je ostao poznatiji po svome radu *The American Commonwealth*, 1888, 3 toma u kojima hvali američki narod i sistem vlasti); Slobodan Jovanović, *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 1902; i „Križa parlamentarizma i demokratije“, *Letopis Matice srpske*, 306, 2–3, 1925; Mojze Ostrogorski, *Demokratija i političke partije*, Napredak, Beograd, 1921; Sidni Lo, *Engleski parlamentarizam*, Beograd, Geca Kon, 1929; Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice of Modern Government* (1941), Little Brown, Boston, 1968; F. A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, IN, 1941; Harold Laski, *Parliamentary Government in England*, London, 1950; J. A. R. Marriot, *English Political Institutions, An Introductory Study*, 4th ed., Oxford, 1955; M. J.

Izazovi, pak, s kojima se suočavamo, čini nam se da su druge prirode nego dileme i iz tih izazova ne možemo tako lako izaći. Izazovi unutrašnje prirode, povezani s parlamentarizmom, veliki su iz dva razloga. Prvi je razlog što je u nas parlamentarizam srozan i degradiran, a parlament kao ustanova urušen. To je rezultat svega što se dešavalo u posljednjih nekoliko decenija, a zapravo i dužeg vremenskog razdoblja, tako da parlamentarizam, koliko god bio značajan i na rečima hvaljen, nije uhvatio korena i olako se zaobilazi. Međutim, postoji i još jedan drugi, gotovo trajni, uvek manje ili više prisutni, i najveći izazov svakom političkom obliku, pa i parlamentarizmu i demokratiji. To je raširena pojava da nosioci izvršne političke vlasti neće da se podvrgavaju pravilima

C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1969; William Andrews, „The Constitutional Prescription of Parliamentary Procedure in Gaullist France“, *Legislative Studies Quarterly*, 3(3), 1978, pp. 465–506; S. H. Barnes, and M. Kaaseeds., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage, London, 1979; A. Santschy, *Le Droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Edes et Calendes, Neuchâtel, 1982; D. Held, *Modeli demokracije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990; Lijphart, A. ed., *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992; M. Sjolín, *Coalition Politics and the Parliamentary Power*, Lund University Press, Lund, 1993; A. H. Birch, *Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, London, 1993; D. Beetham, *Human Rights and Democracy: A Multi-Faceted Relationship*, University of Leeds, Leeds, 1995; D. Olson, P. Norton (eds.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Frank Cass, London-Portland, 1996; Crépaz, M. M. L., „Consensus versus majoritarian democracy. Political institutions and their impact on macroeconomic performance and industrial disputes in 18 industrialized democracies“, *Comparative Political Studies*, 29, 1996; A. Hadenius, ed., *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; John Huber, *Rationalizing Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; D. Kavanagh and A. Seldom, *The Powers Behind the Prime Minister: The Hidden Influence of Number Ten*, Harper Collins, London, 1999; H. Catt, *Democracy in Practice*, Routledge, London-New York, 1999; Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, London, MacMillan Press, 2000; M. Gallagher, M. Laver and P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, McGraw Hill, New York, 2001; P. Häberle, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002; Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, Čigoja štampa, Beograd, 2002; Vukašin Pavlović, *Civilno društvo i demokratija*, Udruženje za političke nauke i Čigoja štampa, Beograd, 2004; Vojislav Stanovčić, „Demokratija i vladavina prava“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2005, br. 2, godina LIII, str. 29–58; „Uloga normi i normativnih poredaka u istoriji civilizacija“, *GLAS Odeljenja društvenih nauka SANU*, CDII, књ. 30, 2005, стр. 139–161; „Rodonačelnici teorije o vladavini zakona“, u *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1–2, 2006, str. 1039–1077; i „O građanskoj (ne)poslušnosti: Problem političke obaveze i građanske (ne)poslušnosti u političkim i pravnim teorijama“, *GLASNIK Odeljenja društvenih nauka CANU*, br. 16, Podgorica, 2004, str. 221–263; i Vojislav Stanovčić, *Moć i legitimnost*, Beograd, Službeni glasnik, 2006, 140 str. (dopunjeno izdanje rada objavljenog na nemačkom jeziku (*Macht und Legitimität*, St. Gallen – Lachen, Dike Verlag, 2003, 184 S.).

uopšte, pa ni zakonima i ustavu, a i kad ih prave onda uvek ostavljaju rupe, tzv. pravne praznine i odredbe koje se mogu dvojako ili višestruko tumačiti i zaobilaziti. U takvom stilu ponašanja ili veštini manipulisanja parlament kao institucija gubi svoju ulogu, a sudstvo kao čuvar pravde i poretka gubi svoju nezavisnost i suđenje po zakonu. Nažalost, već dva veka imamo tradiciju te vrste veoma raširenu, a tradiciju parlamentarizma slabo razvijenu i malo poštovanu. I to nije nimalo nova pojava.

Nekada sam čitao veoma star poslovnik jednog parlamenta kao i kongresa neke od saveznih država SAD i mislim da je vrlo lako napraviti neka osnovna pravila, dakle poslovnik, koji mnoge stvari postupka u parlamentu može da reguliše. Sve u svemu, dilema je mnogo manja, izazova je, međutim, veoma mnogo, a oni izazovi koje smo pomenuli kao najveće povezani su i uzrokovani partijskim interesima, a vrlo često i ličnim interesima onih koji su u sukobu oko podele vlasti, što jeste deo tematike kojom se bavimo, ali ovde ne mislimo na institucionalnu podelu vlasti, nego na onu koja se deli kao po hajdučkim principima i gde se učesnici grabe ko će šta biti i ko će šta dobiti. A da bi se dobilo (neko dobro za kojim postoji velika potražnja, a nema ga dovoljno), važno je biti na nekom položaju na kojem se poželjne stvari lako dobijaju. Izazovi su i otpori promenama, kao primera radi otpori da sudstvo postane nezavisno ili mediji slobodni (ali uz to i veoma odgovorni) i otpori drugim sličnim stvarima.

2. Nedostaje nam tradicija parlamentarizma

Parlamentarizam, naravno, nije isto što i parlament. Često se parlamentom naziva zgrada u kojoj je ustanova smeštena ili je nekada bila pa je ostala navika da se zgrada naziva parlament. U tom smislu i mi imamo parlament. Mi, doduše, imamo ne samo zgradu, nego i ljude koji u toj zgradi sede i odlučuju. Ali, pitanje je da li vrše onakve funkcije i na slične načine kako to rade poslanici i funkcionišu parlamenti u razvijenim zemljama liberalne demokratije. Da li u našim zgradama koje se zovu parlament rade i odlučuju pravi poslanici, kakvi bi trebalo da čine parlament, to ćemo malo kasnije reći. Ali, ako poslanici

nisu moralno savesni i politički autonomni u razmatranjima problema i iznošenju svojih stavova, ako nisu odgovorni prema opštim interesima naroda i države, ako ih narod nije neposredno izabrao, a videćemo da to kod nas nije slučaj, onda je pitanje čiji su oni „poslanici“ (ko ih je u to zgradu poslao). Ako ne ispunjava neke uslove onda je i parlament kao institucija pod znakom pitanja, pitanje je da li ga imamo. U prošlosti smo više puta imali skupštine za koje se ne bi moglo reći da su bile institucije za kakve se smatraju parlamenti u demokratskim zemljama. A imali smo i slavni državnih i narodnih sabora čiji su učesnici imali hrabrosti da se služe sopstvenim razumom i odgovornosti da donose odluke za koje su verovali da služe narodnim interesima i koje su se kao takve i pokazale.

Parlamentarizam je nešto više čak i od dobrog ili pravog parlamenta. Kad u krugu nekog broja ljudi, jedan prečesto uzima reč ili uzurpira neki položaj i jedini govori, a drugima i ne daje da dođu do reči, ili ih cenzuriše preko svojih slugu, ili kontroliše posredstvom „carskih ušiju i očiju“, pogotovo ako je to neki formalni skup, a fizički drži mikrofon i ne daje ga drugima, onda mu prisutni kažu – ’Budi malo parlamentaran’, što znači ’Daj i drugome da govori’. To zahteva i ono pravilo „Saslušaj i drugu stranu“ koje smo već navodili. A trebalo bi i to pravilo razumeti kao „Saslušaj drugoga s poštovanjem“ kako bi svako dobio reč i kako bi se došlo do istine, a ne da samo jedno shvatanje istine dolazi do izražaja ili da se celo vreme jedna „istina“ ponavlja i vrti u krugu ili rad parlamenta pati od trajnih oštrih trvenja i rasprava u kojima se učesnici pozivaju na svoje vizije, a u stvari tim pričama prikrivaju a ostvaruju konkretne lične i partijske interese.

Ono što se dešava u skupštini, što može da se vidi na televiziji i pročita u novinama, to je ne samo urušavanje skupštine, odnosno parlamenta kao institucije, nego i narušavanje dostojanstva tog tela i njegovih takvog doma dostojnih članova, jer ponašanje pojedinaca je često ispod svakog nivoa civilizovanog ponašanja, a kamoli ponašanja narodnog predstavnika, koji svojim rečima i ponašanjem osvetljava ili ocrnjuje i obraz naroda kojeg predstavlja. Ukratko, jasno je da imamo malo parlamentarizma, a mnogo strančarstva oko vlasti. I da se u tome ne biraju mnogo sredstva. „Strančarstvo“ je jedan izraz koji je Slobod-

dan Jovanović upotrebljavao i njime nazvao ono za šta su američki očevi utemeljivači koristili izraz „faction“.⁵

Mada ima više uzroka za narušavanje i urušavanje parlamentarizma, onaj trajni i najveći izazov i uzrok narušavanja parlamentarizma, koji imamo na umu, i zbog njega i pišemo ovaj kraći prilog, sastoji se u tome što vlastodržci, svejedno da li obrenovićevci ili karađorđevićevci; monarhisti ili republikanci; komunisti, socijalisti ili demokrate i liberali – svi su iz svojih razloga (a ne državnih) pribegavali nečemu vrlo sličnom onome što se dešava i u Prvom i Drugom ustanku kad dolazi do sukoba vožda s vojvodama i knezovima oko pravila kojima bi regulisali međusobne odnose i utvrdili neka pravila odlučivanja o državnim stvarima i o suđenjima u kojima državni organ mora utvrditi krivicu ili pravicu i doneti o tome presudu. O ovome je na izvanredan način pisao Slobodan Jovanović. Iz njegovih opisa početka stvaranja naše vlasti nakon oslobodilačkih ustanaka početkom XIX veka, pa i začetaka naše ustavnosti, možemo otkriti i da se slična politička borba u nas vodi i danas, ali potonjih godina, kao i u nekim kraćim periodima, naročito početkom XX veka, vodi se bez one surovosti, grubosti i primitivizma kojima se karakterisala politička borba za vlast između onih koji su zajedno pošli u borbu za narodno oslobađanje.

Na našeg velikog pravnog teoretičara i istoričara se pozivamo zato što je on izuzetno pregnantno i sažeto opisivao i objašnjavao suštinu tih problema i odnosa koji nas i danas opterećuju. Naime, Jovanović je pratio razvitak modernih političkih ustanova i rasprave o njima pre svega u najznačajnijim evropskim zemljama, pišući o izvesnim pojavama, istorijskim ličnostima i procesima iz ugla političke nauke i političke sociologije. Takav sociološko-politikološki pristup nije došao do izražaja samo u njegovim „Primerima iz političke sociologije“, već i kada piše

⁵ U američkom žargonu izraz *faction* se koristi za označavanje grupe ili klike unutar veće ili šire grupe unutar partije, vlade, organizacije ili nekog sličnog entiteta; isti izraz se koristi i za označavanje partijskih borbi i neslaganja, pa i intriga koje te borbe i neslaganja prate (izraz ima poreklo u latinskom *factio action* i italijanskom *face(re)* kao *face della discordia* – činiti, izazivati razdor); a pod izraz *faction* podvodi se i delatnost koja se sastoji u uspostavljanju veza koje će se koristiti radi sticanja nekog preimućstva. Slična značenja se mogu pridati i našem izrazu strančarstvo, strančarenje (frakcionaštvo) koje se posebno primenjuje kad se jedna grup(ic)a radi političkih ili ličnih ciljeva izdvaja iz neke šire grupe (u nas ima toliko primera iz političkog i parlamentarnog života koji ilustruju ove oblike partijskih intriga i borbi.

o vođama francuske revolucije, o zbivanjima u Makijavelijevo vreme, o ulozi i tehnici vladanja engleskog kralja Džordža III, koji je svojom politikom izazvao Britanske kolonije u Americi da se pobune protiv metropole, i tako je kralj doprineo ili uzrokovao da Engleska izgubi najveći deo Severne Amerike. Jovanović je pisao i analizirao mnoge događaje i ličnosti evropske politike, ali i Srbije XIX veka. Posedovao je veliko znanje o političkim sistemima evropskih država, a po nekim pitanjima se interesovao i za politički razvitak u zemljama Britanske zajednice naroda, ili kako on kaže država, kao i Sjedinjenih Američkih Država. Tako je on raspolagao ogromnim materijalom na osnovu kojeg je bilo lako dati ono što bi danas nazvali komparativnim pregledom političkih sistema. Rad te vrste objavio je samo za neke evropske države, odnosno režime u njima, kakvi su se formirale posle Prvog svetskog rata („Poratna država“). Njegovi radovi pokazuju dobro poznavanje modernih političkih ustanova u njihovoj evoluciji. Sve to mu je omogućavalo da političkim pojavama u Srbiji pristupa uz pomoć jednog razvijenog kategorijalnog aparata, koji ne obuhvata samo pravne, već i niz socioloških i politikoloških teorijskih i metodoloških postavki.

Od samog početka za srpski narod velikog i značajnog istorijskog procesa oslobađanja, koji je Leopold fon Ranke opisao u svojem delu *Srpska revolucija*, osim borbe protiv Turaka i rada na unutrašnjem uređenju vaskrsle države, odvijao se u ovakvim prilikama gotovo neizbežan proces pun neizvesnosti i tragičnih događaja, koje Slobodan Jovanović nije hteo propustiti, a da ih ne opiše. Radi se o borbi velikaša za vlast i uticaj i o težnji najznačajnijih među njima, Karađorđa i Miloša, da uspostave vlast nad drugim vođama ustanka i nahijskim starešinama. Borba za vlast prati zbivanja i tokom Prvog i Drugog srpskog ustanka. Pažnju Slobodana Jovanovića privlači i nastojanje vođa da vlast koju uspostavljaju nad narodom postane apsolutna, tako da se u nekim trenucima domaća vlast po svome ponašanju mogla upoređivati sa onom turskom. Unutrašnja borba za vlast i nametanje apsolutizma narodu, imali su utoliko gore oblike ukoliko su vođi u pitanju bili plahovitiji ljudi čije su čudi i ćefovi veoma često izbijali u prvi plan. Jovanović nije hteo idilične opise toka oslobađanja niti ulepšane portrete narodnih vođa, već relevantne političke činjenice od značaja za istoriju i ustavni i politički razvitak Srbije. Pouke koje iz Jovanovićevih opisa i analiza

možemo izvući apsolutno su dragocene i verovatno pisane sa željom da se spoznajom prošlosti izbegne njeno ponavljanje i olakša put u budućnost. I mi pišemo o toj prošlosti, pored ostalog i zato da se s njom ne bi ponovo susreli u budućnosti.

Jovanović piše da se „kao svugde, tako i kod nas, ustavno pitanje javilo tek pošto je stvorena vladalačka vlast, koju je trebalo ustavom ograničiti.“⁶ To je počelo još s Karađorđem, a završeno je tek 1830. kad je Miloš Obrenović priznat od Porte za naslednog srpskog kneza. Iako su Karađorđevi pokušaji bili vrlo blizu uspeha, katastrofa od 1813. je to sprečila i tako je u nas Miloš postao tvorac vladalačke vlasti. Pod Karađorđem – nastavlja Jovanović – „Praviteljstvujušči sovet“, zamišljen isprva kao skup nahijskih izaslanika koji će ograničavati Karađorđa, postao je Karađorđeva kancelarija; njegovi članovi, postavljeni od Karađorđa umesto da budu izabrani od nahija, nisu bili ništa drugo nego „popčiteljji“, – tj. ministri „vrhovnog vožda“. Jovanović konstatuje da je „vrhovna politička vlast formalno pripadala Savetu, a Karađorđe je bio samo njegov predsednik, ali, da se nije desila katastrofa od 1813, Karađorđe bi se jamačno izdvojio iz Saveta i uzeo titulu kneza.“⁷

U svome osvrtu na *Ustavno pitanje i zakoni Karađorđeva vremena* koje je 1907. objavio Stojan Novaković, Jovanović ističe da se radi o najstarijem i najmanje objašnjenom periodu naše novije istorije, te da su prethodni istoričari „stajali suviše blizu Karađorđevom vremenu i nisu ga mogli posmatrati nepristrasno“. A borbu između Karađorđa i njegovih protivnika uzimali su s lične strane kao prosto otimanje oko vlasti. U odnosu na takve istoričare, Novaković pokušava da iznađe viši, načelni značaj te borbe između Karađorđa i njegovih protivnika.⁸ Čini nam se da Jovanović u jednom svom kasnijem radu tesno sledi neke obrasce koje nalazimo kod Novakovića.

Jovanović i iz Novakovićeve rada bira rečite detalje koji ilustruju karakter samovolje koja je vladala i uzaludne pokušaje da se to prevaziđe. Tako opisuje iskustvo Bože Grujovića (Teodora Filipovića), koji sa pravničkim znanjem stečenim u Austriji i Ugarskoj i posle predavanja

⁶ Slobodan Jovanović, „Naše ustavno pitanje u XIX veku“ (prvobitno u SKG, 1905), *Sabrana dela* (SD), tom 2, str. 13 i nar.

⁷ Isto, str. 14.

⁸ Slobodan Jovanović, „Ustavno pitanje i zakoni Karađorđeva vremena“, SD, tom 11, str. 603.

prava na univerzitetima u Rusiji, dolazi po pozivu u Srbiju da postavi temelje njenom pravnom uređenju. Grujović je zatekao stanje da je „sva vlast bila u rukama vojvoda, od kojih je svaki u svojoj vojvodini zapovedao isto kako je zapovedao i u svome logoru.“ Grujović je iznio opštije ideje sa „naravoučenijem“: „Gde jedan ili više po svojoj volji zapovedaju, zakon ne slušaju no ono što hoće čine, tu je umro vilajet, tu nema slobode, nema sigurnosti, nema dobra, već je onde pustahiluk, samo pod drugim imenom“. Ovakvo stanje Grujović je hteo promeniti i zameniti ga „vladom zakona“, a sam je pisao: „Zakon je volja vilajetska.. Prvi gospodar i sudija u vilajetu jeste zakon. Pod zakonom moradu i gospodari, i poglavari, i Sovjet Praviteljstvujušči... vilajet bez zakona mora da propadne.“⁹ Jovanović pretpostavlja da je Grujović hteo da se građanska vlast odvoji od vojne, da Savet, kao građanska vlast, bude stariji od vojvoda, kao vojne vlasti, jer „samo tamo gde postoji nadmoćnost građanske vlasti nad vojnom, može se ukinuti lična samovolja i uvesti vlada zakona.“¹⁰

Karađorđe je morao da se stalno bori sa nahijjskim starešinama koji nisu priznavali njegovu vlast i hteli su savet sastavljen od starešina koji bi ga ograničavao. Miloš je, međutim, usmenim sporazumom sa sultanovim vezirom, Marašli Ali pašom, jamčio veziru da će raja biti mirna, a vezir je dopustio da neposredna uprava nad rajom pređe na narodne starešine, s tim da carskim vlastima ostane vrhovni nadzor. Pošto je obećao Turcima da će umiriti zemlju, Miloš je imao uza se Marašliju, koji je nalazio računa da Miloša podržava protiv ostalih narodnih starešina. Tako je Miloš uspeo da ukloni ispred sebe najopasnije takmace, i da se uzdigne kao „vrhovni knez“. „Sultanov berat [1830] zatekao je Miloša kao neograničenog gospodara Srbije: Stvarajući svoju vladalačku vlast na mesto stare pašinske vlasti, on ju je načinio despotskom kao što je i pašinska vlast bila.“¹¹

⁹ Isto, tom 11, str. 604.

¹⁰ Isto, tom 11, str. 608.

¹¹ Slobodan Jovanović, „Naše ustavno pitanje u XIX veku“, *SD*, tom 2, str. 14–15. Kako piše Jovanović, Miloš „nije bio vezan zakonima, jer u to vreme pisanih zakona nije ni bilo. U načelu, sudska se vlast odvajala od izvršne, i svugde pored nahijjskih starešina postojale su zasebne sudske kolegije; ali ova deoba sudske vlasti i izvršne nije vredila i za kneza. On je i dalje upućivao sudove kako da sude; pregledao njihove presude; šta više, i sam izricao pravdu. Centralna uprava nije bila podeljena na razna ministarstva, nego su se svi poslovi prikupljali u jednu, kneževu kancelariju,

Ostvarivanje političke institucionalizacije i uspostavljanje ustavnih i/ili zakonskih ograničenja režimu lične vlasti, ide vrlo teško. To Slobodan Jovanović vrlo plastično prikazuje opisujući sudbinu ruske ideje o savetu, kao i poniznost koju su prema Milošu iskazivale starešine pod njegovom vlašću, koje više nisu bile nalik na starešine iz prvog i drugog ustanka.¹²

Jovanović je poznat i po tome što se uspešno služio psihološkim analizama političkih aktera, vođa i vladara, dajući, naizgled uzgredno, izuzetno značajne i tačne konstatacije, kao: „Milošu je bilo moralno nemoguće da se pogodi s narodnim starešinama. Apsolutnom vladavcu uopšte je teško preobraziti se u ustavnog; Milošu je to bilo tim teže što su narodne starešine bili ljudi koje je on stvorio i podigao. On je gledao na njih malo bolje nego na svoje ćirice i pandure. Dopustiti da oni njegovu vlast ograniče, za njega je značilo uniziti se i izgubiti svako dostojanstvo.“¹³

što znači da je knez upravljao neposredno, a ne preko ministara. Jedino ograničenje za kneza bila je Narodna skupština, koja se sastajala dva puta godišnje radi rasporeda poreza po nahijama (od tog su se poreza pokrivali troškovi i turskih i narodnih vlasti). Ali ni ovo ograničenje nije bilo od velike praktične vrednosti. Narodna skupština nije se sastojala od slobodno izabranih poslanika, već od nahijskih i kneževskih starešina, koji su zavisili od kneza, jer ih je on postavljao.“ (Isto).

¹² Sa ustaničkim starešinama, koje je odlikovala hrabrost i autonomija, Miloš je, uglavnom, svršio račune pre 1817. Rusku ideju o Savetu narodne skupštine su starešine odmah prihvatili, ali to su bili ljudi koji su se podigli u Miloševoj službi, počinjući kao njegove buljubaše, pisari, tatari, ortaci, itd. Jovanović za njih kaže da bi se moglo reći – skorašnja gospoda Miloševe vladavine, njegova kamarila. Kad su se pod Milošem jednom podigli, njima je počeo bivati težak njegov apsolutizam. Knez im je dao velika zvanja i počasti, pustio ih da zahvate mnoge zemlje i stvore sebi velika imanja, ali sva njihova vlast, čast, bogatstvo postajalo je bez dovoljno pravnog osnova. „U oskudici zakona knez je bio neograničeni gospodar svih državnih zvanja; davao ih i oduzimao po svojoj volji, premeštao s višeg zvanja na niže itd.“ Njegovi ljubimci su svakog časa mogli biti degradirani ili otpušteni. „Narodne starešine osećali su tim jače ovu nesigurnost, što je Miloš bio čovek nestalan, ćudljiv, naprasit, iz čije se milosti vrlo lako padalo u nemilost. Narodne starešine pokretala je potreba pravne sigurnosti. Svoj povlašćeni položaj koji su dobili po kneževoj milosti, hteli su postaviti na pravnu osnovu, i načiniti nezavisnim od kneževe volje.“ Slobodan Jovanović, „Naše ustavno pitanje u XIX veku“, *SD*, tom 2, str. 15–16. „Što se tiče seljaka – konstatuje Jovanović – on nije imao potpunu privrednu slobodu; osećao se još zavisnim, vezan za zemlju gospodarima kojima mora da robuje. On je tražio ukidanje kuluka i slobodu trgovine. Kuluk je pritiskivao seljaka. Kulučilo se ne samo za „opšte-narodnu polzu“ i knezu lično, nego više ili manje svima javnim službenicima od reda: kapetanima i kodžabašama, članovima suda i kmetovima, sveštenicima i kaluđerima. Seljaku je, doista, moglo izgledati da nije slobodan čovek već sluga i izmećar svojih starešina...“ (Isto).

¹³ Isto, tom 2, str. 17.

Pod vlašću kneza Aleksandra Karađorđevića, situacija je bila drukčija zbog činjenice da je Aleksandar ustavobraniteljima „dugovao svoj dolazak na presto“, te je „bio voljan da se ograniči njihovim Ustavom.“¹⁴ Ali, Aleksandar „nije bio onaj jak vladalac koga je novo vreme tražilo“.¹⁵ Zato je pod knezom Aleksandrom i ustavobraniteljima „gotovo svo vreme od 1842. do 1858. upotrebjeno na moderno uređivanje vlasti, na razgraničavanje administracije i sudstva, na stvaranje potrebnog činovničkog kadra“.¹⁶

Kad su savetske starešine, na osnovu novog zakona o Savetu (1858.) postale i u zakonodavstvu i u upravi činilac jači od kneza, onda su one htele da zbace kneza (Jovanović pretpostavlja razloge). Radi ostvarenja takve ideje oni su u nacionalni politički život morali uvesti još jednu važnu političku ustanovu. Bila je to Narodna skupština, koju su uveli 1858. prvim zakonom o narodnoj skupštini. Ta ustanova ostaje u celom našem kasnijem razvoju. Sa Skupštinom se javila i prva politička stranka u nas – liberali. Očigledno je da Jovanović vrlo pažljivo prati rađanje onih ustanova koje čine osnove ili okvire ustavne vlade, odnosno demokratije, ali on prati i ono što nas od toga udaljava. Da je Jovanović poklanjao veliku pažnju razvitku **parlamentarizma** u nas pokazuje i to da je za dugi vremenski period počevši sa 1906-om godinom sistematično objavljivao u *Arhivu za pravne i društvene nauke* za naš parlamentarizam i parlamentarni život veoma važne osvrtne i prikaze rada Narodne skupštine.

Daćemo još neke momente iz naše antiustavne i antiparlamentarne tradicije koja nažalost veoma dugo traje. A razlog je što vlastodršci (ne samo naši) ne vole da iznad njih budu neka pravila ili „konstitucija“. Nakon Sentandrejske skupštine 1858, koja je svrgnula s vlasti kneza Aleksandra Karađorđevića, jer su i starešine, i poslanici i narod bili nezadovoljni njegovom vladavinom, Miloš Obrenović je pozvan da ponovo uzme vlast u Srbiji.

Što se tiče kneza Miloša, šta i kako je radio i govorio, treba uzeti u obzir da se za vreme njegove prve vladavine u Srbiji (od početka njegove vlasti do 1839), kako piše Slobodan Jovanović, za samo pominjanje

¹⁴ Isto, tom 2, str. 19.

¹⁵ Slobodan Jovanović, *Ustavobranitelji i njihova vlada*, SD, tom 3, str. 362.

¹⁶ Slobodan Jovanović, „Naše ustavno pitanje u XIX veku“, SD, tom 2, str. 21.

„konstitucije“ mogla izgubiti glava. A posle 1858, kao uslov da ponovo uzme vlast morao je prihvatiti i obavezu da će poštovati ustav (to je u stvari bio turski Hatišerif od 1838.) i da će vladati kao „konstitucionalni vladalac“. Svoju samovolju i nadgornjavanje sa Narodnom skupštinom koja je 1858. donela i zakon kojim je regulisan njen status, pa je donela i odluku o ustanovljavanju tročlanog Namesništva koje je trebalo da upravlja do Miloševog dolaska. A Miloš je već iz inostranstva odbacio Namesništvo i jednog njegovog člana postavio za svoga predstavnika. A čim je Miloš prispeo u Beograd, turski predstavnik Kabuli-efendija pitao ga je šta će raditi dok se ustav ne promeni, Miloš je odgovorio: „Neću ga poštovati“. ¹⁷Jovanović zaključuje da je ovaj razgovor izražavao pravo gledište Miloševo na „konstituciju“, a da on nije bio spreman vladati ne samo po ustavu iz 1838, nego ni po kakvom ustavu.

Nakon ubistva kneza Mihaila donet je pod namesničkom vlašću ustav 1869, prvi ustav koji su srpske vlasti donele same bez pitanja i odobrenja turskih vlasti. Taj je ustav doneo odredbe o narodnoj skupštini čije 2/3 poslanika bira narod, a 1/3 knez. Ta skupština je bila veoma ograničena, ali su neka prava i slobode građana bila proglašena, tj. obećana uz mogućnost da se ukinu u slučaju „preke opasnosti po javnu sigurnost“. Za lokalnu samoupravu u Srbiji zalagali su se ljudi kao Svetozar Marković, Adam Bogosavljević, Raša Milošević i drugi. Radikali u svome programu (1881.) traže ukidanje okružnih načelstava, podelu na opštine i srezove koji bi se uredili po načelu samouprave. Raša Milošević uzima uvećani srez (Srbija bi bila podeljena na 36 srezova) kao osnovnu jedinicu i predviđa za njega široku narodnu samoupravu sa velikom decentralizacijom i bez ikakvih državnih organa u srezu. Marković i Milošević su kritikovali birokratiju, a samoupravu shvatali utopijski kao ukidanje državnih organa. ¹⁸ Ustav od 1888. bio je vrlo

¹⁷ Slobodan Jovanović, *Druga vlada Miloša i Mihaila* (naročito g. IV „Miloševo samodržavlje“), u Slobodan Jovanović, *SD*, tom 3, str. 308 i sled. Jovanović opisuje kako Miloš namerava ukinuti Savet, ali pošto to nije mogao, onda kako Savet sebi podređuje „postavljajući za članove njemu odane ljude iz njegove ranije vlade, u ono vreme hrabre i sposobne da hvataju hajduke, a inače ljude proste i neškolvane... nema ni jednoga koji bi znao neki strani jezik, a ima samo jedan koji je, i to ovdje u zemlji, svršio neke više škole“ (Isto).

¹⁸ Vidi: Raša Milošević, „Organizacija sreza na načelu samouprave i izbornog prava“; a kritiku v. kod Slobodana Jovanovića, *Svetozar Marković*, Beograd, 1903; u *Sabrana dela*, Beograd, 1990, tom 2.

škrt i dao je loše rešenje u pogledu lokalne samouprave, a političke stranke su ga prihvatile iz politikantskih razloga. Ustav je propisivao da će u okruzima, uz državne organe, postojati kao samoupravni organi – okružne skupštine i okružni odbori, ali da će se krug rada ovih samouprava urediti naročitim zakonom. Takav zakon je donesen pod vlašću radikalne stranke 1890. (Zakon o uređenju opština i srezova). U srezovima i okruzima su ustanovljene državne (okružni sreski načelnik) i samoupravne vlasti (okružna i sreska skupština i okružni odbor) u odnosu na koje je okružni načelnik imao nadzornu vlast i mogao je obustaviti od izvršenja svaku njihovu odluku koja bi bila „štetna po opšte interese države“. Sreskoj skupštini je predsedavao sreski načelnik i saslušavao njene predloge i zahteve, a i sreske i okružne imale su veoma ograničen krug pitanja o kojima su mogle raspravljati. Kad je kralj Aleksandar Obrenović 1894. ukinuo ustav od 1888, tada je ukinut i ovaj zakon od 1890. Godine 1898. donesen je Zakon o okružnim i sreskim skupštinama, ali je njegova specifičnost bila da to nisu bila samoupravna tela, već su bile ustanovljene radi odobravanja sreskih i okružnih budžeta iz kojih su se finansirale pojedine lokalne potrebe, a radi oslobađanja sredstava državnog budžeta za druge svrhe. Čemu može poslužiti dvodomnost, koja inače predstavlja i elemenat podele (disperzije) vlasti može opet ilustrovati primer oktroisanog ustava koji je pod pritiskom dao Aleksandar Obrenović 1901. On je kao uslov davanja ustava zahtevao da se uvede dovodomnost sa senatom čije dve petine članova je on imenovao, a glavni motiv za ovu ustanovu mu je bio da, obzirom na lako predvidljive sukobe između dva doma, kralj može imati povod i osnov da se meša u rad zakonodavnog tela. I ovakav oktroisani ustav sa slabo garantovanim pravima građana, kralju je smetao. Marta 1903. je kralj obustavio važenje ustava, a ta obustava je važila manje od jednog sata, koliko je vremena kralju bilo potrebno da raspusti skupštinu, liši položaja sve članove senata, ukine zakon o opštinama, a vrati na snagu jedan raniji. Kad je za jedan sat sve ovo završio, onda je opet vratio na snagu ustav (iz 1901.), ali je pravna nesigurnost pod ćudljivom vlašću bila trajna karakteristika, a nezadovoljstvo je raslo iz unutrašnjih i spoljno-političkih, kao i iz dinastičkih razloga. Majski prevrat 1903, koji je izvela vojska, doveo je ponovo na vlast dinastiju Karadorđevića (kralja Petra I), a posle rasprava o ustavnom uređenju skupština i senat

su izglasali da se preuzme ustav iz 1888. i da se u njega unesu neke izmene koje su ojačale elemente parlamentarnog sistema ustavne monarhije (uneta je npr. odredba da ni usmena ni pismena kraljeva naredba ne može skinuti odgovornost sa ministara ni državnih službenika, a osuđenom ministru kralj ne može smanjiti kaznu bez saglasnosti skupštine, niti može prekinuti istragu koja je protiv ministra pokrenuta) zasnovane na načelima zakonitosti i podele vlasti sa nezavisnim sudstvom, načelima koja su inače preuzimana iz tadašnjih zapadno-evropskih ustava. Ali, postojala su i značajna ograničenja biračkog prava (žene, vojnici, izborni cenzus, kvalifikovani poslanici), kao i ograničavanje primene izvesnih ustavnih odredbi na novo-oslobođene krajeve.

Ovakvu „tradiciju“ izigravanja ustava i parlamenta nećemo dalje slediti u pojedinosti. Samo ćemo podsetiti da su vlada i skupština pod novim kraljem funkcionisali i za vreme Balkanskih ratova i tokom Prvog svetskog rata. Ali zbog neparlamentarnog ponašanja pojedinih ekstremno orijentisanih i psihološki nestabilnih poslanika došlo je do kriminalnog čina pucanja jednog poslanika u njegove neistomišljenike i političke protivnike u skupštini i žrtava zbog čega je došlo do zategnutosti u međunacionalnim odnosima u državi i do stavljanja van snage ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca i proglašenja kraljeve neograničene vlasti. Oktroisani ustav iz 1931. nije imao demokratski legitimitet. A posle Drugog svetskog rata komunistička vlast je donela veliki broj ustava i ustavnih amandmana, koje je izvršna vlast lako zaobilazila kad god bi joj neke odredbe smetale da postigne izvesne ciljeve. I tako nismo imali sreću ni sa ustavnošću ni sa parlamentarizmom. Nije samo ustavna nestabilnost i prenošenje odlučivanja iz skupštine na partijska tela (a to se radi i 2007.), nego je ceo sistem građen, kako konstatuje jedan nepristrasni američki politikolog, kao niz subverzivnih institucija i tako je „sistem“ potpomogao svoje rušenje.¹⁹ Na kraju ćemo se osvrnuti na to kako danas izgleda naš parlamentarizam i kako je i parlament kao institucija urušen.

¹⁹ Vidi: Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; i Valerie Bunce, „The Yugoslav Experience in Comparative Perspective“, u: Melissa Bokovoy et al. (eds.), *State-Society Relations in Yugoslavia 1945–1992*, New York, St. Martin's Press, 1997.

Ceo osvrt na nimalo uzornu tradiciju i podsećanje na trajne uzroke mnogih naših razdora i na period u kojem je bilo i ponašanja koja nas ne bi predstavila u lepom svetlu, ima za cilj da se od rdavih crta naše tradicije što pre i brže udaljimo, a da širimo i razvijamo onu stranu koja nas u boljem svetlu prikazuje. Pošto smo dosta govorili i o preuzimanju izvesnih stranih iskustava u pogledu ustava. možemo navesti Sretenjski ustav, 1835. Taj ustav je rađen prema dobrim uzorima, ali tri tadašnje autoritarne svetske velesile nisu htele prihvatiti da bi naša kneževina po takvom ustavu živela. A knez Miloš je više gledao šta bi ustav njemu nametnuo, nego od čega bi takav ustav narod oslobodio i poboljšao mu uslove života, pa je jedna dočekao ono što su velike autokratske sile tražile. Jedan drugi dobar primer, i moglo bi se reći umnogome izuzetak, predstavlja preuzimanje Austrijskog građanskog zakonika 1844, koji je Jovan Hadžić malo prilagodio domaćim uslovima, pa je to prihvaćeno kao Srpski građanski zakonik, koji je funkcionisao sve do 1944. A naša zemlja ni danas nema celovit građanski zakonik. Ceo ovaj osvrt ukazuje na uzroke koji su kako u prošlosti, tako i danas bili među uzrocima političke krize, urušavanja parlamenta kao institucije i nepoštovanja u liberalno-demokratskim državama razvijenih obrazaca parlamentarizma.

3. Parlament kao urušena institucija

Ulogu parlamenta kao institucije i parlamentarizma kao jednog niza obrazaca koji pomažu da se uspostavlja civilizovani i pravno regulisani odnosi među članovima društva i naročito među nosiocima vlasti, kao i među onima koji zakone razmatraju i donose, moramo stavljati u jedan okvir u kojem su i kako su parlament kao institucija i parlamentarizam nastajali, putem zakona i uspostavljenih političkih odnosa u Evropi pre svega. A pri tome, moramo stalno imati u vidu ulogu i ceo proces koji je imao za cilj ograničavanje svake vlasti, a to je u prvo vreme bila monarhistička vlast, tj. vlast monarha. Kasnije se pokazalo, kako s puritancima u Engleskoj, tako i s jakobincima u Francuskoj, pa s boljševicima u Rusiji i drugim radikalnim pokretima,

da republikanska vlast može biti znatno autoritarnija, nego što su bile prethodne monarhističke vlasti. Put ograničavanja vlasti bio je, pored ostalih sredstava, i taj da se izabere predstavničko telo u kojem će narod imati svoje predstavnike i koje će i, ati ulogu u donošenju zakona i drugih važnih odluka (najčešće o porezima). Koliko su u nas danas oni za koje narod glasa doista njegovi predstavnici, to je stvar ustavno-pravnih i politikoloških analiza i kontroverzi. Jer, kad se u nas završi glasanje i prebroje rezultati, narod još ne zna, ni mediji još ne znaju, zapravo niko ne zna ko će od onih koji su bili na listama postati poslanik. To se ne zna ni kada partije dobiju kvote koliko su ukupno dobile glasova, tj. na koliko poslanika imaju pravo. Jer, rukovodstva partija su slobodna da sa liste izaberu one koje hoće partijsko vodstvo ili vođa partije. I na druge načine se praktikuje i ostvaruje partokratija. Procesi podsećaju na onu situaciju koju je Robert Michels proučavao i nagovestio u svojoj studiji o oligarhijskim tendencijama unutar demokratskih partija.²⁰ Priča se da je jedan čovek, dobro poznat u javnosti preminuo, zato što su ga sa ne znam kog mesta na izbornoj listi pomerili na mesto gde više nije imao nikakvih izgleda da bude u onom krugu kandidata koji imaju šansu da budu promovisani u poslanike. Ustavni sud uticajne evropske zemlje odlučivao je o jednom spornom slučaju i zaključio da ako se neka „treća ruka“ posle odlučivanja naroda na izborima umeša u proces i utiče ko će biti poslanik, onda su to posredni izbori. Prema takvim kriterijumima, a njih prihvataju i naši analitičari, mi imamo posredne izbore, a u našem ustavu piše da su izbori neposredni. To otvara pitanje da li su naši poslanici u smislu ustava zaista poslanici. A ako poslanici nisu poslanici, da li onda njihov skup radi većanja o državnim poslovima predstavlja Narodnu skupštinu. Sve jedno povlači drugo, jedan nedostatak povlači drugi.

U procesu institucionalizacije i konstitucionalizacije, pa i donošenja ustava, pitanje je i da li imamo ustav i ako ga imamo kao izvestan

²⁰ Robert Michels, *Zur Sociologie des Parteiwesens in der Modern Demokratie*, Stuttgart, Alfred Kröner Verlag, 1957; na engleskom: *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies* (original na nemačkom, 1911; engl. izd. 1949, 1958), New York – London, The Free Press and Collier-Macmillan, 1962. i 1966; with an Introduction by S. M. Lipset (pp. 15–39); opširnije odlomke na srpskom, v. u Ljubomir Tadić i Trivo Indić (prir.), *Partija proletarijata*, Beograd, Sedma sila, 1966; i Vojislav Stanovčić i Aleksandar Stojanović (prir.), *Birokratija i teokratija, I–II*, Beograd, Sedma sila, 1966.

pisani dokument o kojem se glasalo i u Skupštini i na referendumu, opet je pitanje da li istinski imamo ustav. Naše je mišljenje da je dobro da je naša država dobila ustav, jer danas u Evropi država bez ustava to je kao kuća bez krova. Bolje je imati bilo kakav ustav nego nemati nikakav ili neko na koji se neki nosilac vlasti može pozivati kad mu to odgovara, a ignorisati ga i prezirati na rečima kad mu ne odgovara (tako je tretiran Ustav od 1990, i pre 2000, a još više nakon velike demokratske promene do koje je došlo te godine, a promena je praćena i obećanjem o brzom donošenju novog ustava što se delimično ispunilo tek nakon šest godina).²¹

Postoji jedan pre dvesta godina utvrđeni kriterij da li neka zemlja ima ustav. Može biti da ustav kao dokument postoji, ali da ustav, a još pre ustavnost, ne postoji. Ne samo zbog toga što se ne primenjuje, nego i zbog toga što je još u vreme Francuske revolucije usvojena čuvena „Deklaracija prava čoveka i građanina“, koja u 16. članu (a ukupno ih je bilo 17 članova), utvrđuje jednu u političkoj teoriji uvažavanu pretpostavku, a to je da nema ustava u onoj zemlji u kojoj nisu garantovana prava i slobode građana i u kojima nije izvršena podela vlasti. Mogli bismo navesti niz argumenata da kod nas nisu obezbeđena prava i slo-

²¹ Vidi: Vojislav Stanovčić, *Vlast i sloboda*, Beograd, Udruženje za političke nauke – Čigoja štampa, 2003. Ovde ćemo navesti nekoliko kraćih radova u kojima je isti autor razmatrao probleme parlamentarizma kojima danas raspravljamo, ali u kontekstu konstitucionalizma i vladavine prava: „Vladavina prava i demokratske ustanove“, (prilog za naučni skup održan Beogradu, 26–28. maja 1994, a koji su organizovali Udruženje za političke nauke Srbije i Fakultet političkih nauka), *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1994, br 2, str. 221–246; objavljeno i u Vučina Vasović i Vojislav Stanovčić (ur.), *Postkomunizam i vlast*, zbornik, Beograd, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, 1996, str. 51–80; „Konstitucionalizacija revolucije“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, br. 96, 1994; str. 41–72; „Moralna autonomija i odgovornost pravnika“ (Prilog savetovanju o problemima rada državne uprave, Budva, 20–22. septembra 1995), *Uprava u uslovima tranzicije*, knj. II, Budva, 1995, str. 43–60; „Iza diktature ostaje rasulo“ (Intervju), *Nezavisna Svetlost*, Kragujevac, LXII, br. 20, 8. februar 1995; str. 14–16; „Vlast i svojina (vlastništvo): (Teze o ulozi i značaju preobražaja svojine)“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1–3 (1996), str. 605–617; „Parlamentarizam i etnički pluralizam“, u *Arhiv za pravne i društvene nauke*, knj. XLVIII, br. 1–2, 1992, str. 131–147; „Kako rehabilitovati društvene institucije“, Prizma, maj (2002), str. 19–31; „Šta danas i ovde znači i podrazumeva demokratija?“, u Vučina Vasović i Vukašin Pavlović (ur.), *Ustavi i strategije demokratizacije*, Beograd, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, 2004, str 73–107; „Uloga ustavnog sudstva u ostvarivanju „vladavine prava“ i „podeli vlasti“, u *Ustavni sud Srbije : u susret novom ustavu*, zbornik radova, Beograd, Ustavni sud Republike Srbije, 2004, str. 23–51; i „Demokratija i vladavina prava“, u *Analitičkom fakulteta u Beogradu*, br. 2 (2005), str. 29–58.

bode građana, pa ni garancije u pogledu prava na zaštitu života, i drugo, da kod nas nije ostvarena podela vlasti, iako je i ona proklamovana sadašnjim Ustavom (2006). Prema tome, s te tačke gledano mi nemamo ni ustav, ili ako se zadovoljimo da takav propis imamo, ustavnost zaista nemamo. Ni boja se nije osušila na štampanom tekstu Ustava, a već su počele prepirke iza kojih stoje prebacivanja da već ustav krše oni koji su dužni da ga čuvaju.

Podela vlasti je isto tako jedan izum da bi se izbegla koncentracija vlasti u bilo kom telu. A posle iskustva sa jakobincima postalo je jasno da se ne sme dozvoliti ni koncentracija vlasti u zakonodavnom telu, predstavničkom telu. Amerikanci su još pre onoga što su jakobinci radili, ugradili u svoj ustav (1787.) ideje Loka i Monteskjea o neophodnosti podele vlasti radi njene disperzije, tako da niko nema svu vlast, a Monteskje je lepo rekao da samo vlast ograničava vlast. Prema tome, podela nadležnosti u ustavu mora biti postavljena i načelno i organizaciono, pa i finansijski, tako da sve tri grane vlasti moraju biti relativno samostalne, da ne bi jedna zavisila od druge, a naše sudstvo prilično zavisi od ministra pravosuđa u pogledu plata, stanova, prostorija, budžeta i mnogih drugih stvari. Mada je tu učinjeno nekoliko koraka u uspostavljanju visokog saveta pravosuđa koji učestvuje u biranju sudija što je dobro institucionalno rešenje, ali način biranja sudija Ustavnog suda pokazuje postojanje vrlo loše prakse koja ne garantuje zaštitu ustavnosti. I inače, može se na mnogo slučajeva zaključiti koliko je izvršna vlast prejaka, odnosno koliko ona dominira parlamentom i koliko utiče na sudske procese. Nema, dakle, nezavisnosti grana vlasti.

U teorijama o podeli vlasti, pored ove horizontalne podele, kojom su se bavili, eto, najpre Harington, pa Lok, potom Monteskje, a pod njihovim uticajem Džejms Medison, postoji i vertikalna podela vlasti.²² Ova znači da ako imamo jaku, razvijenu lokalnu samoupravu i neki oblik regionalne samouprave i ako je podela nadležnosti ustavom utvrđena između svih nivoa vlasti, te uže zajednice mogu da imaju udela u

²² Vojislav Stanovčić, „Podela vlasti i distribucija političke moći“, u *Zbornik radova*, Pravni fakultet u Novom Sadu, 1–3 (2002) [1998–1999], str. 165–192; i „Političke nauke, vladavina prava i razvitak demokratije“, u Vučina Vasović i Vukašin Pavlović (urednici), *Postkomunizam i demokratske promene: Demokratska rekonstrukcija države i političkog sistema*, Beograd, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, 2002, str. 161–211.

ograničavanju vlasti.²³ Isto tako kao što kohabitacija, mi se kao političkozi radujemo svim političkim kohabitacijama, tj. da različite partije imaju svoje predstavnike u vlasti i da jedni druge koče i umeravaju. To je i cilj podele vlasti. U Francuskoj je kohabitacija relativno dugo trajala.²⁴

A onda, i političke partije se mogu tretirati, odnosno i one jesu elemenat disperzije moći, pa i podele vlasti (ne samo kad su u vladajućim koalicijama, nego posrednim putevima uticaja i kad su van koalicija, pa i kad su u opoziciji, a čak i zabranjene partije učestvuju u vršenju nekog uticaja (čak i kao ilegalne partije, tamo gde ih ima, verovatno po Južnoj Americi, Aziji), odnosno u društvenoj moći. Prema tome, jedan socijalni pluralizam, organizacija interesa, interesnog povezivanja, uticaj privrede, sindikata, crkava, sve to utiče na disperziju moći i naravno sve to izvršna vlast može na odgovarajuće načine da u stvari poništi. Politička volja ima uvek tendenciju da prevlada, dominira, i ona je uvek u sukobu sa nekim *ration*. S jedne strane je volja, s druge je *ratio*, bilo to pravni ili politički. To možemo da konstatujemo na bezbroj primera. Jer, i politička kultura je jedan vrlo važan elemenat da bi ovi brojni mehanizmi predstavničke demokratije i parlamentarizma funkcionisali.

U našoj raspravi učestvuje i profesorka Blanden (Blunden), koja može da porekne ovo što ću ja reći, ali engleski sistem vlasti osim što ima nezavisno sudstvo i što odavno praktikuje vladavinu prava, the rule of law, ipak ima više elemenata jedinstva vlasti kad se radi o odnosu vlade i parlamenta nego podele vlasti. To je i Karl Fridrih primetio i pisao (njegovo delo koje i o tome piše naveli smo u literaturi datoj u napomenama). Zašto u Engleskoj ne dolaze do izražaja jakobinističke ili boljševičke tendencije u praktičnom funkcionisanju vlasti? Samo zbog drukčije političke kulture. Nije samo Tomas Mor zaustavljao Henriha VIII nego ima jedna crta u parlamentu koju još uvek ne brišu, a povučena je da se zna da do te crte može kralj da uđe u parlament, a dalje ne

²³ Vojislav Stanovčić, „Lokalna i regionalna samouprava u demokratskoj teoriji“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, br. 106–107 (1999), str. 7–47; „Vladavina prava i modernizacija lokalnih zajednica“, u Mijat Damjanović (ur.), *Lokalna demokratija : stanje i perspektive*, Beograd, Magna agenda, 2001, str. 159–187.

²⁴ Vidi: Robert Elgie, „La cohabitation de longue durée: studying the 1997–2002 experience“, *Modern & Contemporary France*, no 3, 2002; i Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation: leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993.

sme. Zašto je crta važna? Zato što je kralj mogao nepodobnog poslanika da dođe u parlament pa ga ubode mačem i da za to ne snosi odgovornosti. Eto, stavili su tu crtu tako da koliko god bio dugačak mač, ne bi mogao povrediti nekog poslanika, jer svi mogu da se sklone dalje iza te crte. Eto, recimo, ko bi kod nas poštovao takve stvari, takve crte? Ko bi to u Rusiji poštovao, kad idu tenkovi na parlament ili nešto slično. Ali, politička kultura zahteva i neguje parlamentarizam i u skladu je sa parlamentarizmom. Prema tome, nije dovoljno imati zgradu i ljude, nego se moraju ponašati na odgovarajući način. A podela vlasti je ovde opet zaista osnovno pitanje. To znači da se izvršna vlast mora suzbijati svim mogućim legalnim pravnim i političkim, pa i obrazovnim sredstvima, pa i poštovanjem pravila civilizovanog i uljudnog ponašanja, kakvo moraju i mediji praktikovati, hvaliti gde se poštuju, a oštro kritikovati tamo gde se takva pravila krše: Državna televizija vrši prenošenje do kojeg je poslanicima stalo, a trebalo bi da ga prekine čim se neki poslanici počnu nepristojno i neprilično njihovoj funkciji ponašati jedan prema drugom ili prema državnim simbolima i u drugim sličnim prilikama. Ali i mediji su, nažalost, elemenat podele uticaja, pa time sasvim sigurno i vlasti, ali mediji su takođe već ukroćeni, postaju instrumenti partija i to je već očigledno.

Na kraju da kažem, da parlament i parlamentarizam omogućavaju da narod izabere umne i moralno odgovorne ljude iz svojih sredina za poslanike, a da ovi mogu autonomno i slobodno iznositi svoje ideje u parlamentu. Već smo gore govorili o tzv. deliberativnoj demokratiji, tj. o razmatranju, savetovanju, razmišljanju o problemima koje mora doći do izražaja pre nego se donese odluka. Isto tako izborni sistem bi trebalo da obezbedi da parlament bude slika društva u malome, a da u njemu svi važni segmenti društva mogu naći svoga predstavnika. Isto tako da svi predstavnici zajedno i kao pojedinci na prvo mesto stavljaju opšte interese naroda i države, uvažavajući pri tome sve vrste ustavom zaštićenih prava i sloboda svakog pojedinca. U tom smislu želimo upozoriti šta je prednost parlamenta sa kojom se računalo kad je ta institucija predlagana u dalekoj istoriji. Prednost, dakle, podrazumeva da se okupi dovoljno pameti i da ona dođe do izražaja u zakonima i vođenju politike. To kod nas, na žalost još uvek nije dovoljno prisutno, a teško je i moguće. Mi imamo 250 poslanika i broj nije smetnja, Kina je u

svom parlamentu imala 6000 poslanika, svih 6000 je dizalo ruke (ne verujem da je i jedan propustio da podigne ruku), ali predstavništvo sa toliko poslanika nije namenjeno da raspravlja, nego da bez mnogo raspravljanja izglasava. Tu nema, da opet upotrebim izraz „deliberacija“ (deliberation), nema deliberativne demokratije, tu nema razmišljanja, dopunjavanja, sporazumevanja, razmatranja. A reč, odnosno pojam koji smo upotrebili podrazumeva razmatranje nečega logički, dugotrajno, sa razmenom mišljenja, pa onda tek eventualno sa glasanjem o nekim opcijama da se dođe do najboljih mogućih predloga. U jednopartijskom sistemu to nije bilo moguće, jer su svi morali glasati kako je jedan rekao, danas svi moraju glasati kako njih 5–6 kaže. I to opet ne slobodno, ne na osnovu znanja i iskustva, nego na osnovu nekih partijskih interesa i direktiva. Strašno je da čovek i pomisli da nam ne treba parlament pod uslovima kakvi su u našem parlamentu, jer onda od takve pomisli beži i mora da se vrati činjenici da je parlament važna institucija demokratije i da narod bez svoga predstavništva ne predstavlja politički subjekt nego objekt. Svejedno, sramota je za našu državu ona odredba člana 102. Ustava koja kaže da je „narodni poslanik slobodan da pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.“ Podseća nas na one nekadašnje dane, parole i zahteve prema seljaku da se dobrovoljno odrekne svoje zemlje i prenese je na zadrugu. Ovakva rešenja umesto demokratije uvode partokratiju, i ukidaju autonomiju poslanika, bez koje i nema parlamentarizma, pa ni parlamenta kao institucije. Moramo se zalagati da poslanik ima veliku samostalnost, autonomiju, ali poslanici bi morali biti odgovorni i hrabri. To znači da slede ono Kantovo „Sapere aude“, tj. da imaju hrabrosti da se služe sopstvenim razumom. To znači da poslanik treba da donese znanje i to iskustvo iz svoje profesije, školovanja, iz svojih regiona, od svojih prijatelja, iz svoje prošlosti i da postupa na osnovu svoje savesti. Međutim, kod nas bi se verovatno, i ako bi se pokušalo promeniti dato stanje, pojavila kupovina i prodaja mandata. Po našem mišljenju oni koji bi to radili, tj. poslanici koji će za neki iznos novca promeniti svoje mišljenje i preći iz jedne partije u drugu, mogli bi slobodno reći da predstavljaju moralne nule. Časni su ljudi koji će to uraditi iz uverenja, kao što je onaj američki senator, koji je bio izabran na republikanskoj listi, ali je promenio

opredeljenje iz političkih razloga i postao samostalan, ali ne zbog para, nego iz uverenja, pa je time doveo da demokrati poboljšaju svoj položaj u Senatu umesto republikanaca. Kod nas nedostaje transparentnost, da se zna šta se u politici radi, odakle pare dolaze iz kojih izvora, i gde idu (kod nas još uvek cirkulišu koferi s novcem, kao ono u kriminalnim filmovima). Nije samo novac taj koji predstavlja sredstvo potkupljivanja, nego često tome služi i nuđenje položaja. Mnogo je tu izazova i sistemskih nedostataka da bismo brzo i sigurno došli do idealnih poslanika.

Na kraju moramo reći i da je način razmatranja zakonskih predloga i drugih odluka veoma važno pitanje da bi parlament ostvario svoju ulogu, da bismo imali parlamentarizam. Trideset ili više zakona za neko kratko vreme, to je veliki nedostatak i šteta, a besmisleno je da se neki ministri hvale koliko su zakona progurali u nekom kratkom roku. Postoje neke u svetu praktikovane procedure, da se predlog zakona čita više puta, da se razmatraju načelne stvari i pojedinosti, pa se to čita prvi put, pa drugi put, pa se eventualno glasa o načelima, kasnije o pojedinostima. Pored skupštinskih radnih tela (odbora, koji bi trebalo da budu aktivni) postoje i drugi oblici rada, anketne komisije koje nešto istražuju, interpelacije poslanika koji postavljaju velika pitanja na koja vlade moraju da odgovaraju i slične stvari. Parlament ima mnogo oblika rada koje treba koristiti. Treba videti i uvesti kao pravilo, da kad neko nešto predloži, ostaje da se vidi ima li još neko ko to podržava, a ako nema onda se taj predlog gasi. Kod nas se, međutim, ne bi ljudi opredeljivali na osnovu karaktera pokrenute stvari odnos o predloga, nego da li mu je prijatelj ili partijski kolega, pa bi svi ne razmišljajući podržavali one iz svoje partije, pogotovu ako im je tako rečeno, jer su vezani disciplinom, a ako su samostalni onda ne bi tako radili. Na kraju, radi pravog parlamentarizma potrebna nam je ideološki i partijski neutralna državna uprava, i ideološko-politički neutralno profesionalno osoblje do veoma visokog nivoa rukovođenja upravom. I važne poluge administracije moraju biti vanpartijske, profesionalne. Bez neutralne državne uprave nema uspešne vladavine prava, a ideološko-partijski neutralna uprava kao što je u nekim zemljama, a opet je Engleska uzor i za to, najverovatnije, doprinosi i efikasnosti i poštovanju prava. U Americi je drukčije – „sistem plena“, kao što je to i kod nas na neformalan način uvedeno do najnižih nivoa, pa kad se na izborima dobije vlast, onda pobednička

partija popunjava razne upravne funkcije u institucijama. Moramo se izboriti za ideološki i partijski neutralnu državnu upravu, jer bez toga nam neće biti demokratije i vladavine prava.

Smatramo da je dilema kako stvari poboljšati manje nego što se misli, jer je već akumulirano veliko iskustvo u pogledu stvaranja političkih institucija, zna se dosta i može se naučiti o istoriji, svrsi, strukturi i načinu rada parlamenata, kao i drugih političkih institucija, pa i o funkcionisanju parlamenta i razvijanju parlamentarizma u zemljama koje su bile klevke parlamenta (iako je i u tim zemljama u početku bilo velikih problema), kao i u drugim zemljama koje su uvodile neki oblik parlamenta bez obzira kako se on zvao (skupština, sabor, kongres, Rajhstag, дума, sobranje, sejm) i kakve su specifičnosti karakterisale pojedine oblike. S druge strane, izazovi koji dolaze od upotrebe i zloupotrebe političke moći i vlasti, kao i posledice rasprostranjene moralne krize u društvu, masovne korupcije i anomalije – te izazove neće biti ni lako ni brzo rešiti i otkloniti. Ali na tome se mora raditi raspoloživim pravnim sredstvima na svim nivoima i u svim oblastima delatnosti.

Vojislav Stanovčić

PARLIAMENT WITHOUT PARLIAMENTARISM

Summary: The article points that from introducing the parliament by constitutional provisions to achieving parliamentarianism – it is a long way. The essence of parliamentarianism as a mode of making good laws, determining the policy and taking decisions requires the possibility that peoples' representatives, as responsible and autonomous personalities can deliberate in an assembly (parliament), to express their views and interests of their constituencies, and to participate in enacting reasonable and appropriate laws and decisions respecting the civilized manners. Comparative studies of parliamentarianism of other countries, and of their laws, decisions and consequences, makes it easier to learn what are and how to make good laws, follow procedures and take decisions. The second part of the article demonstrates that we have not good tradition of this kind. In our history political will played the role

more than legal or political and constitutional *ratio* (reason). Some exceptions teach us that by studying the law of other countries we can improve our own (a good example was the taking and accommodating of Austrian Civil Code to be enacted in 1844 as Serbian Civil Code, which functioned well until 1944). And today our country has not the Civil Code completed. The third part points to causes of moral and political crisis which led to the ruining of parliament as an institution, and to disrespecting the patterns of parliamentarianism already developed in liberal-democratic countries. The whole article recommends the rule of law (not to be proclaimed, but realized), real separation of power, it requests the responsibility and moral and political autonomy of deputies (and present-day constitutional order does not provide it) which are prerequisites of „deliberative democracy“).

Key words: ruined institutions, experience of others, civilizational norms, legal *ratio*, the rule of law, responsibility, autonomy of deputies, deliberative democracy

PARLAMENTARIZAM I DEMOKRATIJA

Sažetak: *Tekst se sastoji iz dva dela. U prvom delu razmatra se tesna povezanost razvoja parlamentarizma i moderne reprezentativne demokratije. Posebna pažnja je fokusirana na dve teme: a) demokratija i etika političke reprezentacije; i b) značaj parlamentarizma za stabilnost demokratskog političkog sistema. U drugom delu rada analiziraju se najvažnije funkcije parlamenta i njihov značaj za demokratiju. Te funkcije su: politički uticaj; legitimizacija vlasti; zakonodavna; funkcija povezivanja; izbor i opoziv vlade; usvajanje budžeta; predstavljanje različitih socijalnih grupa; predstavljanje nacionalnih i drugih manjina; artikulacija različitih interesa; kontrolne funkcije parlamenta; donošenje odluke o ratu i miru; parlament kao simbol i škola demokratije.*

Ključne reči: *parlamentarizam, demokratija, politička reprezentacija, etika, stabilnost, parlamentarne funkcije.*

Uvod

Proces parlamentarizacije političkih sistema je danas obuhvatio većinu zemalja, a parlament je u toj meri postao važan za savremenu demokratiju, da se ona najčešće i s pravom naziva parlamentarna ili predstavnička demokratija.

Tema o parlamentarizmu je posebno važna za nove demokratije, nastale nakon urušavanja socijalizma i uspostavljanja višepartijskog pluralizma u takozvanim tranzicionim ili postkomunističkim društvima. Mnoga društva srednje, istočne i jugoistočne Evrope su se suočila, kako kaže slovenački politikolog Drago Zajc, sa potrebom i nužnošću

reparlamentarizacije u okviru šireg procesa društvene i političke modernizacije (Zajc, 2004:79–103).

U oceni značaja institucije parlamenta za savremene države i političke zajednice sreće se čitava skala različitih mišljenja. Pišući o uticaju i rejtingu parlamenta u savremenim društvima, Vučina Vasović ukazuje na najvažnije argumente¹, kako u prilog visoke ocene moći i ugleda parlamenta, tako i u prilog mišljenja da u naše vreme dolazi do slabljenja uloge i ugleda ove institucije.

Teško je dati jednu i jedinstvenu ocenu savremenog parlamentarizma, jer su iskustva u toj meri različita da u svakoj oceni ima elementa istine.

Parlamenti kao legislativna grana vlasti obavljaju i danas vrlo značajne funkcije (zakonodavstvo, predstavljanje, nadgledanje), koje su bitne za promociju i održavanje demokratije i dobre vladavine. „Kao glavna predstavnička grana vlasti, legislature igraju kritičku ulogu u formulisanju razvojnih strategija, autorizuju upotrebu resursa za društvene i okolinske prioritete i kreiraju povoljno okruženje za civilno društvo i grupe privatnog sektora da vrše svoje odgovarajuće uloge u promociji rasta i osiguranju odgovornosti, polaganja računa, i transparentnosti institucija vlasti“ (Cheema, 2005:73).

U tom smislu stoji ocena Vučine Vasovića da „parlament u iole razvijenim demokratijama nije izgubio svoju moć i uticaj“. On takođe, dodaje da parlament nikad nije ni imao, niti je trebalo da ima, dominirajuću poziciju u obavljanju upravljačkih političkih funkcija (Vasović, 2006:96).

Analiza parlamentarizma u novim demokratijama postkomunističkih društava istovremeno pokazuje i jake i slabe strane parlamenta.

¹ Argumenti koje navodi profesor Vasović u prilog značaja i moći parlamenta su: prvo, nema ubedljivih empirijskih osnova da je parlament izgubio svoj uticaj i funkcionalnost; drugo, parlament je zadržao neke od vitalnih funkcija predstavljanja; treće, parlament je postao još značajnija arena za određene debate; četvrto, poslanici su postali aktivniji; peto, specijalizovani odbori su postali agilniji. Argumenti za tezu o slabljenju i marginalizaciji parlamenta su: prvo, parlament gubi kontrolu nad zakonodavnim procesom; drugo, partije dominiraju parlamentom; treće, povećana složenost procesa odlučivanja dovodi nužno do jačanja izvršne vlasti; četvrto, parlamenti su nedovoljno adaptirani procesima globalizacije; peto, moć parlamenta je opadala sa povećanjem uticaja biračkog tela; šesto, zakonodavni proces je kvantitativno uvećan i preopterećuje poslanike i parlament... (Vasović:2006:94,95)

Građani i javnost u Centralnoj i Istočnoj Evropi očekuju od „nastupajućih parlamenata“ da imaju važnu ulogu u vladavinskim procesima. To stvara jaz između visokog nivoa očekivanja, na jednoj, i relativno ili apsolutno niskih standarda i kapaciteta koje novi parlamenti mogu da ponude i realizuju. Zbog visokog nivoa polarizacije i oštrih socijalnih rasepa, to nisu parlamenti kakvi postoje u nekim zemljama trećeg sveta, koji samo udaraju pečat na zakonske predloge svojih vlada („*rubber stamp*“ *legislatures*). U mnogima od njih se vode žestoke rasprave između predstavnika vladajuće pozicije, na jednoj, i poslanika „stare“ i „nove“ opozicije, na drugoj strani. Jedan od tih novih postkomunističkih parlamenata (Ruska Duma) je u vreme Jeljcina artiljerijski bombardovan, pod dosta neobičnim obrazloženjem obračuna nove demokratije sa snagama starog poretka.

Uprkos značajnim postignućima u procesima reparlamentarizacije i prodorima u polju novog postkomunističkog parlamentarizma, ovi parlamenti su još uvek daleko od parlamenata u razvijenim demokratskim zemljama u kojima „zakonodavna arena“ („*arena legislatures*“) obezbeđuje „ovlašćeno mesto za predstavljanje i artikulaciju društvenih razlika, za diskusiju javnih politika iz različitih perspektiva, i za proceduru akcija vlade na osnovu različitih kriterijuma“ (Cheema, 2005:74).

I Povezanost parlamentarizma i demokratije

Simultani razvoj parlamentarizma i demokratije

Nastanak i razvoj modernih nacionalnih država pokazuje da su uspostavljanje i uspon parlamentarizma i unapređenje savremene predstavničke demokratije tesno povezani.

Istorija parlamentarizma predstavlja najbitniji deo istorije demokratije u modernim vremenima. Prva značajnija ograničenja kraljevske vlasti u apsolutnim monarhijama došla su iz protoparlamentarnog polja prvih skupština staleža, koje su se začele još u feudalno doba. Njihova funkcija je prvenstveno bila savetodavna. Takvih savetodavnih i konsultativnih oblika okupljanja bilo je u više feudalnih zemalja (Francu-

ska, Švedska i dr.). Uostalom same reči parlament i parlamentarizam dolaze od francuske reči *parler*, govoriti, što ukazuje na početnu funkciju ovih oblika okupljanja kao mesta gde se razgovaralo i savetovalo o nekim važnim državnim poslovima. U drugim jezicima nailazimo na termine skupština, sabor, konvent, kongres, sejm i slično koje, po pravilu, označavaju okupljanje nekih predstavnika na jednom mestu. Na savetodavnu funkciju ukazuje i naziv ruskog parlamenta *duma*, što potiče od glagola misliti, promišljati.

Najčešće se uzima da je Engleska istinsko rodno mesto parlamentarizma. Proces uspostavljanja parlamentarizma u Engleskoj trajao je prilično dugo, nekoliko vekova. Započeo je sa usvajanjem Velike povelje slobode (*Magna Carta Libertatum*) 1215. godine².

Nepoštovanje obaveza iz Velike povelje slobode dovelo je četiri decenije kasnije (1265.) do skupa koji se najčešće naziva događajem koji označava nastanak prvog engleskog parlamenta, jer je okupio predstavnike ne samo krupnih feudalnih i crkvenih staleža, nego i predstavnike sitnog plemstva, kao i slobodne građane, predstavnike gradova.³

Nakon stalnog i dugotrajnog sukobljavanja kralja i parlamenta oko vrhovne vlasti, dolazi pod Kromvelom do privremenog ukidanja monarhije (od 1642. do 1651). Pobjeda parlamenta nad kraljem iz 1642. godine biće značajna etapa na putu uspostavljanja parlamentarizma. Donošenje 1679. godine dokumenta pod nazivom *Habeas Corpus Act* učinjen je temeljni korak u ograničavanju političke i policijske samovolje i u garantovanju nepovredivosti lične slobode. No, konačno uspostavljanje parlamentarizma kao redovnog oblika vlasti u Engleskoj biće rezultat Slavne revolucije iz 1688. Nakon toga, prema oceni Vučine Vasovića, započinje faza koja „protiče u znaku suprematije Parlamenta kao osnovnog politič-

² Taj dugotrajni proces uspostavljanja parlamentarizma započeo je još za vreme okrutne vladavine Jovana Bez Zemlje, koji je, zbog široke pobune svih slojeva slobodnih ljudi bio prinuđen da 15. juna 1215. godine održi sastanak pod vedrim nebom sa baronima na poljani Ranimid (Runnymede), na južnoj obali Temze, nedaleko od zamka u Vindzoru. Posle četiri dana žučne rasprave morao je da prihvati i svojim pečatom da potvrdi zahteve nezadovoljnih feudalaca, formulisanih u dokumentu koji će kasnije dobiti ime Velika povelja slobode (*Magna Carta Libertatum*).

³ Do ovoga skupa je došlo nakon ustanka barona, koji su sa riterima i slobodnim građanima pobedili kraljevu vojsku, a vođa tog pokreta plemić Simon de Monfor sazvao je 1265. godine savetovanje na kome su pored krupnih feudalaca i crkvenih velikodostojnika prisustvovala i po dva ritera (sitna plemića) iz svake grofovije, kao i po dva predstavnika svih gradova.

kog centra i stecišta najuticajnijih krugova vladajućih klasa aristokratije i buržoazije“ (Vasović, 2006:314).

Svrha ovog krajnje sažetog pregleda uspostavljanja parlamenta u Engleskoj kao priznatoj kolevci parlamentarizma, nije bila da se ukaže na istoriju nastanka ove političke institucije, već da se ilustruje i potkrepi početna teza ovoga teksta, da su razvoj parlamentarizma i osvajanje demokratskih prava i sloboda uvek išli ruku pod ruku.

To se jasno potvrđuje ne samo na početku razvoja parlamentarizma, već i u svakoj daljoj fazi razvoja predstavničke demokratije. Političke borbe za veću političku jednakost, naprednije socijalno i radno zakonodavstvo, širenje izbornih prava, a posebno prava glasa za sve punoletne građane, proširenje izbornih prava žena, i mnogih kulturnih i etničkih manjina – doprinele su povećanju značaja i ugleda parlamenata.

Određenje parlamentarnog sistema

Definicije parlamentarnog sistema kreću se između dve ekstremne analitičke pozicije. Na jednoj strani su shvatanja koja pridaju parlamentarnom sistemu dugu listu propozicija, karakteristika ili zajedničkih institucionalnih kriterijuma kombinovanih sa esencijalnim socijalno-strukturalnim odlikama. Na drugoj, suprotnoj strani, su shvatanja po kojima postoji samo jedna jedina definišuća karakteristika parlamentarnog sistema, naime polaganje računa i odgovornost (*the accountability*) vlade parlamentu, koja zahteva da vlada ima podršku ili poverenje parlamenta da bi opstala na vlasti, i koja daje pravo parlamentu da promeni vladu koja je ostala bez takve podrške (Siaroff, 2003:445).

Razuman kompromis između ove dve ekstremne analitičke pozicije predstavlja Lajphartovo određenje po kome se parlamentarni sistem može definisati sa tri faktora: Prvo, vlada je odgovorna parlamentu; što znači da parlament može da smeni vladu glasanjem o nepoverenju (promena vlade može značiti njenu ostavku ili raspisivanje novih izbora). Drugo, u parlamentarnom sistemu predsednik vlade (uobičajeno nazvan premijer) nije biran direktno od glasača, kao u predsedničkom sistemu, već umesto toga bira ga parlament. Treće, parlamentarne vlade (kabineti) su kolektivna, odnosno, kolegijalna tela, po čemu se razlikuju od

egzekutive oličene u jednoj osobi, kao što je to slučaj u predsedničkim sistemima (Lajphart, 2003:153).

Ovde treba primetiti da striktna primena ova tri principa ima za posledicu da se Švajcarska ne može uključiti na listu država sa parlamentarnim sistemom, jer se u njoj vlada bira na fiksni period od četiri godine i ne može biti promenjena glasanjem o nepoverenju. Slična rezerva važi i za Izrael, u kome se predsednik vlade od 1996. bira na direktnim izborima (Siaroff, 2003:447).

Lajphart, istina, govori i o tri dodatne karakteristike parlamentarnog sistema, koje ga razlikuju od predsedničkog tipa vlasti. Prvo, da podela vlasti u parlamentarnim sistemima ne isključuje mogućnost da iste osobe budu i članovi vlade i članovi parlamenta (kao što je to slučaj u britanskom, takozvanom vestminsterskom modelu demokratije). To u predsedničkom sistemu jednostavno nije moguće. Drugo, da pravo na raspuštanje parlamenta u parlamentarnim sistemima, po pravilu, pripada premijerima, to jest njihovim vladama (kabinetima). Istina, od tog pravila postoje izuzeci, kao što je slučaj sa francuskim predsednikom koji ima pravo raspuštanja parlamenta. Ustav Srbije definiše ovo pitanje na sledeći način: „Predsednik Republike može, na obrazloženi predlog Vlade, raspustiti Narodnu skupštinu“ (član 109). Najzad, treća dodatna karakteristika parlamentarnog sistema je da u njemu, po pravilu postoje dvojni izvršni organi: simbolički i ceremonijalni šef države (predsednik ili monarh) koji ima slabu vlast i premijer, koji zajedno sa kabinetom obavlja najveći deo izvršne vlasti (Lajphart,2003:158,159) .

Kod određivanja parlamentarnog sistema ostaje donekle otvoreno i pitanje gde pripadaju takozvani polupredsednički sistemi, da li su bliži predsedničkim ili parlamentarnim političkim sistemima (poput Francuske, Finske, Portugala i drugih).

U novije vreme postoje i drugačiji pristupi u određivanju parlamenta i parlamentarizma. Oni se ne zadovoljavaju odgovorima na pitanje šta parlamenti jesu već šta čine i rade, kakve su im funkcije (Judge, Earnshaw, 2003:9). Zbog toga ćemo se u završnom delu ovoga teksta vratiti na pitanje koje su funkcije parlamenata i kakav je njihov značaj za demokratiju.

Demokratija i etika političkog predstavništva (reprezentacije)

Reprezentacija je, kaže Karl Fridrih, jedan od osnovnih aspekata moderne vladavine (Fridrih, 2005:231). Prema mnogim autorima, među kojima je najpoznatiji Džon Ur (John Uhr), jedno od ključnih pitanja u teoriji i praksi parlamentarizma odnosi se na etiku političkog predstavništva (reprezentacije). Istovremeno, tema o etici predstaništva (reprezentacije) na najdirektniji način povezuje pitanja demokratije i parlamentarizma.

Politička etika se, kao što je poznato, bavi standardima ponašanja koji su odgovarajući za politički život i odnose se kako na one koji su u vlasti, tako i na građane koji deluju u svom civilnom kapacitetu kao birači i učesnici u političkim procesima u najširem smislu te reči. Za razliku od toga, *etika predstaništva (reprezentacije)* ili *parlamentarna* odnosno *zakonodavna etika* bavi se standardima ponašanja koji se odnose na one koji su izabrani predstavnici i koji nose formalnu odgovornost za donošenje zakona u političkom sistemu države. Ta vrsta etičke odgovornosti varira od zemlje do zemlje, ali i unutar političkog sistema jedne iste zemlje, kako u istorijskom smislu, tako i u pogledu političkih mogućnosti izabranih predstavnika da utiču na proces vladavine. Dakle, i unutar jednog određenog političkog sistema nemaju svi izabrani predstavnici iste mogućnosti uticaja, to jest, različiti predstavnički položaji nose sa sobom različite kvantume političke moći, a time i različite nivoe odgovornosti. Imajući sve ovo u vidu, moglo bi da se formuliše sledeće generalno pravilo u pogledu etike predstaništva (reprezentacije), odnosno parlamentarne ili zakonodavne etike: ***što je veća politička moć parlamentarnih predstavnika, to veća treba da budu etička ograničenja u odnosu na potencijalnu zloupotrebu te moći.*** To je, uostalom, pravilo izvedeno iz opšteg etičkog imperativa i za političku etiku: što je veća moć političara i svakog učesnika u političkom životu, to bi trebalo da budu veće etičke i druge prepreke za zloupotrebu te moći.

Po opravdanom mišljenju Džona Ura, etičke implikacije parlamentarne reprezentacije, i uopšte predstavničke demokratije, najvidljivije su u jeziku, normativnom modelu i praksi republikanizma. Republikanizam je onaj normativni i teorijski koncept koji je istorijski gledano uvek unapređivao moralne aspiracije narodne samovladavine i delovao

kao neka vrsta konceptualne savesti demokratije. Kao što mu i samo ime pokazuje, republikanizam drži pitanje javnog domena, *res publica*, kao moralni centar zajednice koja sama sobom upravlja (Uhr, 1999:12).

Za razliku od klasičnog antičkog republikanizma, moderni republikanizam je izgrađen na liberalnim osnovama što je dovelo do sužavanja polja javnog domena, s jedne, i omekšavanja nekih tvrdih tradicionalnih etičkih zahteva prema nosiocima javnih političkih funkcija, s druge strane. Komparacija klasičnog i savremenog republikanizma pokazuje značajne razlike u tom pogledu.

Tako su Aristotel i Ciceron, kao tipični predstavnici antičkog shvatanja republikanizma, za ključni i distinktivni argument u korist demokratije uzimali shvatanje da suštinu političke pravde predstavlja uzimanje u obzir interesa mnogih, odnosno većine. Fokus klasičnog republikanizma je na civilnim vrlinama i odgovornosti za civilnu participaciju svih građana u javnom životu.

Za razliku od toga moderni ili liberalni republikanizam, predstavljen najbolje u praksi političkog života Sjedinjenih Američkih Država, donosi nekoliko značajnih distinktivnih karakteristika u odnosu na klasični republikanizam. Prvo, on je zasnovan na specifičnoj normativno-vrednosnoj matrici. To je filozofija i ideologija liberalizma i njen specifičan odnos prema demokratiji. U liberalnoj demokratiji se pretpostavlja da nije reč o običnoj ili bilo kakvoj većini, već o većini koja je prihvatila srž kulture liberalnih vrednosti. Na vrline liberalizma se u ovoj novoj optici gleda kao na instrumentalne vrednosti neophodne za samoodrživost političkog poretka. Naročito su važne proceduralne vrline civilnosti i fer pleja, pa se smatra ispravnim videti zakonodavce u liberalnom režimu kao predstavnike koji u tom smislu pokazuju tipične liberalne vrline proceduralne ispravnosti i nepristrasnosti. Kao što kaže Ur: „Demokratija je vladavina većine, ali liberalna demokratija nije jednostavno vladavina bilo kog zbira mnogih glasova već, umesto toga, vladavina većine *liberalnih* glasova“ (Uhr, 1999:14). Drugo, liberalna demokratija je forma reprezentativne, predstavničke vladavine, pre nego direktne samovladavine, kako se republikanizam shvata u klasičnom smislu. Narod (*demos*, *populus*) je suveren, ali on taj svoj kapacitet realizuje kroz sistem opštih izbora, autorizujući time ovlašćenja onih koji će u svojim rukama držati realne dizgine i poluge vlasti.

Istina, suvereni narod može na taj način autorizovati i legitimisati i ne-demokratske, autoritarne forme vladavine. To je povezano sa pitanjem koje i dalje u modelu reprezentativne, predstavničke demokratije ostaje otvoreno, a koje glasi: da li izabrani zvaničnici, poslanici u parlamentu, na primer, treba striktno da odražavaju mišljenja, poglede i stavove onih koji su ih izabrali, ili mogu uzeti izbor kao dovoljnu autorizaciju da se oslanjaju na sopstvenu individualnu percepciju interesa zajednice. Treće, liberalni demokratski poretci se više oslanjaju na operativne mogućnosti političkih institucija, nego na civilne vrline kako naroda tako i političara. Naravno, kao i u svakom otvorenom političkom sistemu, institucije liberalne demokratije teško bi se trajno održale u odsustvu civilne kulture liberalnih vrednosti koja ih podržava. Ono što je specifikum liberalne demokratije je relativno jak naglasak koji se stavlja na ulogu političkih institucija i institucionalnih mehanizama i procedura, i u tome se ona razlikuje od isključivog oslanjanja na moralnu izvrsnost građana, kako je to propovedao klasični republikanizam. „Oni koji su zainteresovani za motivisanje političke moralnosti moraju prihvatiti važnu posledicu proceduralnih vrlina liberalizma: ispod površine liberalnog smisla fer pleja je pouzdanje u ono što Gudin (Goodin) naziva 'minimalni moralizatorski model sa pretnjom recipročne odmazde'. To je ta gorka pilula utilitarnog sebičnog interesa skrivena u šećerom obloženoj formuli provere i ravnoteže (*checks and balances*) liberalnog konstitucionalizma“ (Uhr, 1999:15).

Možemo zaključiti da debata o mestu etike u savremenom političkom životu može biti shvaćena kao debata o suprotstavljenim razumevanjima republikanizma. Rasprava o modelu političke etike predstavlja važnu liniju podela i suprotstavljanja u poznatoj debati između liberala i komunitarijanaca. Liberali, a naročito libertarijanci, imaju tendenciju da favorizuju restriktivne ili minimalne poglede na etičke kvalitete poželjne među javnim, odnosno političkim zvaničnicima. To je velikim delom zasnovano na njihovom shvatanju o poželjnosti minimalne države sa vrlo ograničenom odgovornošću za zakone i vođenje politike. Nasuprot tome, komunitarijanci imaju tendenciju da favorizuju širu skalu akcija države, čak i do tačke do koje vlada promovise različite forme društvene solidarnosti putem zakona i praktične politike. Kao što se vidi, reč je o dva kompetirajuća pogleda na moralnu dimenziju

republikanske vladavine, i svaka od ovih perspektiva donosi sa sobom konkurentsku agendu etičkih očekivanja o obaveznim standardima političkog života i ponašanja.

Veze između građana i političara u predstavničkim demokratijama

Među mnogim određenjima demokratije može se naći i sledeće. Demokratija je ona vrsta političkog režima u kome institucionalna pravila takmičenja (kompeticije) između kandidata za ovlašćene javne političke funkcije čini one koji vladaju odgovornim i odgovarajućim raspodeli političkih preferencija (izboru) među svim kompetentnim građanima (Kitschelet, 2000:845).

U normativnoj političkoj teoriji izbor po volji građana onih koji vladaju, kao i odgovornost izabranih predstavnika izbornom telu, predstavljaju snažne argumente u korist demokratije, pa makar ona bila i reprezentativna (predstavnička).

Za pozitivnu političku teoriju jedan od važnih problema je da identifikuje osnov po kome su političari odgovorni građanima i predusretljivi (responsivni) u odnosu na njihove zahteve. Tri su takva osnova najčešće u pitanju, a njima odgovaraju i tri modela ili tipa odnosa između političara i građana: harizmatički tip veze; klijentelistički odnos; i programatska veza. Razmotrimo, u najsžetijem vidu svaki od navedenih modela.

Klasičnu elaboraciju harizmatičkog tipa veze između političara i građana dao je Maks Veber (Max Weber). On je, kao što je dobro poznato, razlikovao tri čista tipa legitimne vlasti: racionalni karakter vlasti; tradicionalni karakter vlasti; i harizmatički karakter vlasti. Pojam harizme („dar milosti“) Veber je uzeo iz starohrišćanske terminologije. Harizmom, po njemu, treba nazivati osobinu neke ličnosti na osnovu koje ona važi za izuzetnu i zahvaljujući kojoj se smatra da je ta ličnost obdarena natprirodnim ili nadljudskim, ili bar specifično izuzetnim, ne svakom dostupnim moćima ili osobinama (Veber, 1976:191). Harizmatički karakter vlasti se, po Veberu, zasniva „na izuzetnoj predanosti svetosti ili heroizmu, ili uzornim osobinama neke osobe i poretku koji je ova otkrila ili stvorila“ (Veber, 1976:170). I dalje: „U slučaju ha-

rizmatske vlasti postoji pokoravanje harizmatiski kvalifikovanom *vođi* kao takvom, na osnovu lične vere u njegovo otkrovenje, junaštvo ili njegove uzorne osobine u granicama vere u tu njegovu harizmu“ (Veber, 1976:170). Savremene studije harizmatiskih veza između političkih vođa i građana su relativno malobrojne, ali pokazuju da postoji velika asimetrija između lidera i sledbenika. Harizma se odnosi na jedinstvene i izuzetne sposobnosti neke osobe da ubedi sledbenike, koji veruju da će ih on izbaviti od patnji i stvoriti bolju budućnost. Osobina je harizmatiskih odnosa postojanje velike strasti i direktne veze između vođe i sledbenika. Harizmatске vođe imaju tendenciju da lako obećaju sve stvari svima (Kitschelet, 2000:849).

Klijentelizam kao model veze između političkih predstavnika i građana uključuje reciprocitet i voluntarizam, ali isto tako eksploataciju i dominaciju. On uspostavlja logiku razmene sa asimetričnim, ali obostrano korisnim transakcijama. „Personalizovani klijentelizam zasnovan na direktnim odnosima (*face-to-face relations*) sa normativnim vezama obostranog uvažavanja, uslužnosti i lojalnosti između patrona i klijenta predstavlja jedan pol na kontinuumu neformalne političke razmene bez zakonske kodifikacije. Na suprotnom polu od tradicionalnog klijentelizma stoji moderni klijentelizam anonimnih političkih mašina i konkurencije među opskrbljivačima (provajderima) selektivnih podsticaja i stimulacija“ (Kitschelet, 2000:849,850).

Treći tip odnosa između političkih predstavnika i građana predstavlja programatska veza. Političke partije u ovom modelu nude pakete (programme) praktičnih politika koje obećavaju da će sprovesti ukoliko budu izabrane da vrše vlast. One obezbeđuju kompenzaciju biračima samo indirektno i bez selektivnih podsticaja i stimulacija. Definijska razlika između programatskih i klijentelističkih partija je, pre svega, proceduralna, u smislu modusa razmene između izbornog tela (*constituencies*) i političara. U praksi, međutim, nije uvek lako i moguće razlikovati da li je neka ponuđena javna politika u službi dobitaka određenih grupa ili je okrenuta javnim dobrima (razlika između *rent-serving policy* i *public goods policy*). Mada i neke programatske partijske ponude mogu sadržavati klijentelističke dimenzije koje kod građana stvaraju predstavu da i one služe specifičnim interesima pojedinih društvenih grupa, ono što ih razlikuje je realizacija opšte javne politike koja se pri-

menjuje na sve članove izbornoga tela, bez obzira da li su neki podržali ili oponirali partiju o kojoj se radi. Prema poznatom *Hantingtonovom aksiomu modernizacije* partije i partijski sistemi su klijentelistički, patronažno orijentisani i lokalistički na ranim stupnjevima modernizacije, ali u kasnijim fazama progresivnog razvoja postaju više institucionalizovani i programatski orijentisani. Taj aksiom je u velikoj meri relevantan za takozvana društva u tranziciji, to jest za nove demokratije nastale urušavanjem socijalizma, u kojima se, naročito u početnim godinama demokratske konsolidacije mogu pre očekivati klijentelistički i patronažni modeli ponašanja političkih elita i partija, a u kasnijim fazama razvoja institucionalizovani i programatski modeli odnosa.

Odnos legislature i egzekutive

Mada u većini savremenih država, pogotovu onih koje se smatraju demokratskim, vlada mit o podeli i ravnoteži vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske, u praksi i realnom političkom životu to nije tako. Ako delom ostavimo po strani sudsku vlast i njen odnos prema drugim dvema granama vlasti (i obrnuto), ostaje ključno pitanje odnosa između zakonodavne vlasti (legislature) i izvršne vlasti (egzekutive).

Prema nekim autorima naše razumevanje parlamenata kao legislativnih ustanova, doživelo je u poslednjih nekoliko decenija duboke promene. Razlozi ovih promena su dvojaki.

Prvo, u razmatranjima o parlamentarizmu primenjeni su modeli novog institucionalizma, koji pretpostavljaju racionalnost na strani zakonodavaca (*legislators*) i njihovog izbornog tela (*constituents*). Ostaje, međutim, veliko i otvoreno pitanje da li su i u kojoj meri ovi odnosi zasnovani na kriterijumima racionalnog ponašanja – sem ako se pod racionalnim ne podrazumevaju isključivo benefiti koje svaki član parlamenta može doneti kući svom izbornom distriktu. Da je zaista reč o tako shvaćenom ponašanju kao racionalnom, svedoči takozvani distribucioni pristup kojim se dokazuje da je svaki parlamentarac koji vodi računa o svom sebičnom interesu i interesu svoga izbornog distrikta, prinuđen da u interakciji sa drugim poslanicima ulazi u paket-dilove kako bi i on zajedno sa drugima, u takvom jednom dogovorenom paketu uspeo da dobije podršku većine za realizaciju svog predloga. Hipoteza

o racionalnom ponašanju parlamentaraca u odnosu prema svom biračkom telu ima još jednu slabu tačku. Ona većim delom ili uslovno može da važi za izborne sisteme zasnovane na većinskom principu, gde je veza između izbornog distrikta (*constituency*) i člana parlamenta (MP) direktna i jasno prepoznatljiva. Međutim, validnost hipoteze o racionalnom ponašanju u izbornim sistemima zasnovanim na proporcionalnom principu ne može biti direktno testirana, jer članovi parlamenta u svom ponašanju prvenstveno vode računa o stavovima političkih partija, koje ih stavljaju ili skidaju sa poslaničkih lista, prema svojim potrebama i nahođenju.

Drugo, u praksi parlamentarizma usvojen je model odnosa poslodavac – agent (*model of principal-agent relations*) u rešavanju problema sa kojima se suočavaju zakonodavci (Martin, 2000:21). Po tom modelu, ulogu političkog poslodavca imaju parlamenti, a agenta izvršioca vlada i uprava i druge agencije i regulatorna tela pod njenom kontrolom. I tu, međutim, ostaje veliko i otvoreno pitanje ko je u međusobnom odnosu poslodavac, a ko izvršilac. Previše često se, naime, u praksi parlamenti pojavljuju kao puki izvršioci političkih zahteva i predloga vlade, kao najvažnijeg tela izvršne vlasti.

Ovime dolazimo do treće, možda najvažnije, grupe razloga koji se tiču realno promenjenog odnosa parlamentarne, odnosno zakonodavne grane vlasti u odnosu na egzekutivu, to jest izvršnu vlast. Reč je o sve većoj realnoj ulozi, a često i stvarnoj dominaciji, izvršne vlasti nad parlamentom kao najvažnijim institucionalnim izrazom zakonodavne grane vlasti. Tako, na primer, mnogi analitičari današnjeg političkog sistema Sjedinjenih Država sa zabrinutošću upozoravaju o nastupanju „imperijalnog prezidencijalizma“ i govore o „abdikaciji“ parlamenata u oblasti ovlašćenog kreiranja politike u korist egzekutivne grane vlasti (Schlezinger, 1989). Slična zabrinutost se sreće i u studijama o zapadno-evropskim demokratijama, jer se konstatuje značajan porast irelevantnosti parlamenata u oblasti „*policymaking authority*“ to jest u sferi ovlašćenog kreiranja politike (Rose, 1989).

Pomeranje težišta ovlašćenog kreiranja politike sa parlamenata na izvršnu vlast teorijski se tumači i obrazlaže takozvanom *hipotezom uticaja* (*influence hypothesis*). Ta hipoteza sadrži nekoliko važnih momenata. Prvi je da izvršna vlast može racionalno anticipirati očekivanja i

reakciju zakonodavnog tela u odnosu na inicijative egzekutive (formulisanje predloga zakona i dr.) i da u tom smislu može inkorporirati preferencije parlamenta u svoje predloge. U toj varijanti hipoteza uticaja dodeljuje parlamentu određenu dozu uticaja koji se može označiti kao vid anticipiranih očekivanja ili reakcija zakonodavnog tela. Drugi momenat hipoteze uticaja ukazuje na realni raskorak koji postoji između usvajanja određene politike i ostvarivanja njenih ishoda. Taj raskorak se uobičajeno naziva *informaciona dilema (informational dilemma)*. Značajan deo informacionalne dileme razrešava se putem procesa i mehanizama kontrole parlamenta nad egzekutivom. Za razliku od ranijih perioda kada je bio na delu tradicionalni *model akcija tipa „nadgledanja policijske patrole“ (police-patrol oversight)*, danas se sve više primenjuje *model kontrole i nadgledanja tipa „vatrogasnog alarma“ (fire-alarm oversight)*, u kome određene interesne grupe upozoravaju zakonodavne organe kada se izvršne agencije ponašaju na neadekvatan način. Treći, najopštiji i najznačajniji momenat u hipotezi uticaja odnosi se na proces koji se označava kao *logika delegiranja uticaja (logic of influence delegation)*. Po tom objašnjenju parlamenti su prosto primorani da delegiraju najveći deo ovlašćenog kreiranja politike na vladu i egzekutivu u celini. Fundamentalni razlog za to leži u povećanoj složenosti i neizvesnosti političkog života savremenih država i u nedovoljnim stručno-ekspertskim i drugim kapacitetima zakonodavnih tela da kontrolišu i upravljaju povećanom kompleksnošću savremenog društva i političkih procesa u njemu, kao i u odnosima tog društva sa međunarodnim okruženjem.

Parlamentarizam i stabilnost demokratije

Dobar parlament i snažna parlamentarna tradicija su od bitnog značaja za stabilnost svakog demokratskog političkog poretka. Parlament je centralna stabilizirajuća tačka svih demokratskih sistema, pa i onih koji se ne podvode pod kategoriju parlamentarnih sistema, kao što je to slučaj sa predsedničkim i polupredsedničkim modelima. Mnoga istraživanja ukazuju na važnu ulogu parlamenta u različitim modelima i rešenjima bazičnih političkih aranžmana.

Može se ukazati na četiri grupe relevantnih nezavisnih varijabli u objašnjenju kada i zašto dolazi do nestabilnosti demokratskih režima. Prva grupa se odnosi na *institucionalne varijable* i ukazuje na elemente rangirane od tipa političkog režima, pa do koncentracije političke moći unutar režima. Drugu grupu sačinjavaju *društvene varijable*, od demokratskog istorijskog bekgraunda do aktuelnih socijalnih rascepa. Treću grupu čine takozvane *posredujuće varijable*, koje su locirane između makro-političkih i makro-socijalnih grupa, i odnosi se na prirodu partijskog sistema, nivoe vlasti i koalicionu stabilnost. Četvrta i poslednja varijabla odnosi se na *međunarodnu uključenost* i okruženje (Diskin i dr, 2005:291,292). Pogledajmo ukratko svaku od ovih grupa.

Među varijablama iz prve grupe najznačajnija za našu temu je ona koja se iskazuje *hipotezom da su predsednički i polupredsednički sistemi mnogo skloniji nestabilnosti (pa i kolapsu) nego parlamentarni sistemi* (Diskin, 2005:292). Iskazana na pozitivan način ova hipoteza bi glasila da su parlamentarni sistemi, po pravilu, mnogo stabilniji od predsedničkih i polupredsedničkih sistema. Izuzetak koji potvrđuje pravilo je predsednički sistem Sjedinjenih Američkih Država.

U grupi institucionalnih hipoteza od direktnog značaja za parlamentarne studije su još dve. Jedna se odnosi na konstitucionalne kapacitete parlamenata i glasi da su *politički sistemi sa niskim nivoom konstitucionalne stabilnosti mnogo skloniji krizama i kolapsu demokratije od onih sa visokim nivoom ustavne stabilnosti* (Diskin., 2005:293). Druga se odnosi na način izbora parlamenata i glasi da *politički sistemi sa proporcionalnom izbornom formulom su mnogo nestabilniji, to jest, skloniji krizama i kolapsu od onih koji su sa većinskim ili mešovitim izbornim sistemom* (Diskin, 2005:293).

U red institucionalnih varijabli ulazi i *hipoteza da su federalne države mnogo manje stabilne od unitarnih država* (Diskin., 2005:292), to jest, više sklone krizama i kolapsima (što je u novije vreme potvrđeno raspadom sve tri socijalističke federacije – Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije).

Što se tiče društvenih varijabli, sledeće tri hipoteze pokazuju uticaj društvenog okruženja na političku stabilnost poretka. Prvo, *zemlje sa manje intenzivnim socijalnim rascepima (cleavages) i sukobima stabilnije su od zemalja sa dubokim i višestrukim socijalnim rascepi-*

ma (Diskin, 2005:293). Drugo, *države sa uspešnom i prosperitetnom ekonomijom stabilnije su od država u kojima je ekonomija slaba i loše funkcioniše* (Diskin, 2005:293). I treće, *zemlje sa demokratski bogatijim istorijskim, kulturnim i civilnim bekgraundom stabilnije su od zemalja sa nedemokratskim istorijskim i kulturnim nasleđem* (Diskin, 2005:294). Tezu o tesnoj povezanosti kulture i demokratizacije dokazivali su mnogi autori u ovoj oblasti, a posebno Hantington (1991.), Patnam (1993.) i Dajamond (1993.).

Sledeću, treću grupu čine takozvane posredujuće varijable. To su varijable medijacije, posredovanja između društva i političkih institucija. One se odnose prvenstveno na partijske sisteme i partije, koje su glavni posrednici između društva i politike. Prva je varijabla fragmentiranosti. Nju iskazuje hipoteza koja glasi da su *partijski sistemi sa visokim nivoom fragmentiranosti mnogo manje stabilni od onih koje karakteriše nizak nivo fragmentacije* (Diskin, 2005:295), odnosno usitnjenosti političkog polja koja se ogleda u postojanju velikog broja političkih partija. Druga je varijabla polarizacije koja se može formulisati kao hipoteza u sledećem obliku: *visokopolarizovani partijski sistemi su mnogo manje stabilni od partijskih sistema u kojima postoji nizak nivo političke i ideološke polarizacije* (Diskin, 2005:295). Naročito su nestabilni oni politički sistemi u kojima postoji jak blok tzv. anti-sistemskih partija. Najzad hipoteza o trećoj posredujućoj varijabli, koja se može označiti kao nestabilnost vlade, glasi: *politički sistemi sa kratkotrajnim vladama i fragilnim koalicijama su mnogo manje stabilni od političkih sistema gde postoji relativna dugotrajnost vlada* (Diskin, 2005:295).

Na kraju poslednja varijabla, kao što je rečeno, odnosi se na stranu uključenost (*foreign involvment*) u unutrašnju politiku neke zemlje. U eri globalizacije i opšte međuzavisnosti u svetu ova varijabla dobija na značaju. Hipoteza kojom se iskazuje ova varijabla glasi: *države koje imaju visok nivo umešanosti stranih sila su mnogo manje stabilne od zemalja sa niskim nivoom uključivanja stranog faktora i međunarodnog okruženja u domaće, odnosno poslove unutrašnje politike* (Diskin, 2005:296). Istina, u sve obimnijoj literaturi o tzv. postkomunističkim zemljama najčešće se tvrdi da takvo uključivanje zapadnih zemalja ima pretežno pozitivan uticaj. No, to pitanje, principijelno gledano,

ostaje otvoreno, jer je očigledno poželjnija situacija ako se može obezbediti originerna stabilnost, koja počiva na unutrašnjim stabilizirajućim kapacitetima određene države. Naime, ako stabilnost jedne države kao političke zajednice pretežno ili isključivo zavisi od čudi međunarodnog faktora i sklopa međunarodnih odnosa koji je uvek izložen promenama, onda je to često veštačka ili politički virtualna stabilnost, koja se lako može dovesti u pitanje, kako dejstvom izvana, tako i političkim izazovima iznutra.

II Funkcije parlamenta i njihov demokratski značaj

Svi parlamenti, bez obzira na razlike u ustavnom definisanju njihovih položaja i uloga, imaju veliki broj funkcija koje su od bitnog značaja za stanje i razvoj demokratije u jednoj zemlji. To je i razumljivo, jer su, kao što smo videli, parlamentarizam i demokratija tesno povezani.

U bogatoj literaturi o parlamentarizmu mogu se sresti različita određenja i kategorizacije funkcija koje imaju parlamenti. Jedna takva kategorizacija, koju predlažu Džadž i Ernšou, akcenat stavlja na sledeće tri „univerzalne“ funkcije parlamenta: politički uticaj (*political influence*), legitimacija (*legitimation*) i povezivanje (*linkage*) (Judge, Earnshaw, 2003:11).

Politički uticaj parlamenata (legislature)

Dve tipologije dominiraju u komparativnim procenama političkog uticaja legislature. Jednu je formulisao 1979. godine Majkl Mezej (Michael Mezey) kao kapacitet parlamenta da stvara politiku (*to make policy*). Drugu je formulisao 1990. godine Filip Norton (Philip Norton) kao sposobnost parlamenta da utiče na politiku (*to influence policy*).

Prema Mezeju, parlamenti se mogu razvrstati u sledeće tri kategorije, u zavisnosti od snage njihovih kapaciteta da stvaraju politiku: jake legislature mogu da modifikuju ili odbace predloge izvršne vlasti; legislature sa skromnom moći stvaranja politike mogu da modifikuju, ali ne i da odbace predloge vlade; legislature koje ne mogu ni da modi-

fikuju ni da odbace predloge izvršne vlasti spadaju u grupu onih koji ili imaju vrlo malo ili nemaju uopšte moći da stvaraju politiku (little or no policy-making power) (navedeno prema: Judge, Earnshaw, 2003:11).

Filip Norton je unapredio i poboljšao Mezejevu kategorizaciju tako što je za kriterijum podele uneo sposobnost parlamenata da formulišu ili prave politiku (*formulate or make policy*). Ključna razlika, prema Nortonu, je između onih legislatura (parlamenta) koji mogu da iniciraju i formulišu zakonodavstvo i onih koji to ne mogu. Dakle, kapacitet parlamenta da stvara i razvija alternativne politike (*to generate alternative policies*) razlikuje parlamente koji prave politiku (*policy-making*) od parlamenata koji utiču na politiku (*policy-influencing*) (prema: Judge, Earnshaw, 2003:12).

Ako bismo tabelarno prikazali ove dve tipologije, dobili bi sledeći komparativni pregled:

*Podela na parlamente koji stvaraju politiku i koji utiču na nju
(Policy-making and policy-influencing categorizations)*

Mazey	Norton
<p>Jaka moć stvaranja politike (<i>Strong policy-making power</i>) Parlament može: * da modifikuje vladine predloge ili da ih odbaci</p>	<p>Pravljenje politike (<i>Policy-making</i>) Parlament ima mogućnost da: * modifikuje i odbaci predloge vlade * formuliše i zameni politiku vlade</p>
<p>Umerena moć pravljenja politike (<i>Modest policy-making power</i>) Parlament može: * da modifikuje, ali ne i da odbaci predloge vlade</p>	<p>Uticanje na politiku (<i>Policy-influencing</i>) Parlament može da: * modifikuje ili odbaci predloge vlade, * ali ne može da ih zameni sopstvenim</p>

<p>Mala ili nikakva moć stvaranja politike <i>(Little or no policy-making power)</i> Parlament ne može: * da modifikuje ili odbaci predloge vlade</p>	<p>Mali ili nikakav uticaj na politiku <i>(Little or no policy impact)</i> Parlament ne može: * da modifikuje ili odbaci predloge vlade * da stvara svoje i zamenjuje vladine predloge politike</p>
---	--

Sources: Mezey (1979), Norton (1990); (Prema: Judge, Earnshaw, 2000:13)

Legitimacijska funkcija parlamenta

Svaki oblik političke vladavine, bio demokratski ili ne, zahteva određeni nivo legitimacije vlasti. Legitimacija vlasti u osnovi znači opravdanje i podršku koju neka vlast ima među onima na koje se odnosi. Osnovi legitimacije mogu biti vrlo različiti. Nekada se na vlast i vladare gledalo kao na predstavnike božje volje, pa je religija u načelu, a crkva kao organizacija posebno, imala važnu ulogu u legitimisanju određenog tipa vlasti. U monarhijama osnov legitimacije vlasti monarha je nasledstvo po rođenju. U savremenim državama koje su demokratske ili pretenduju to da budu, vlast je legitimna ako ima najširu podršku naroda. Ta legitimnost i podrška se najčešće proverava i potvrđuje na izborima za predstavnike u parlamentu. Moguće je, naravno, da se i deo izvršne vlasti (po pravilu, tu je reč o predsedniku odnosno šefu države) bira na direktnim izborima, ali i u takvim političkim sistemima, koji najčešće pripadaju grupi predsedničkih ili polupredsedničkih sistema, uloga parlamentarnih izbora u legitimisanju vlasti je izuzetno značajna.

Neki autori, poput slovenačkog politikologa Draga Zajca, ukazuju na potrebu razlikovanja manifestne i latentne legitimnosti parlamenata (Zajc, 2004:104–116).

Zakonodavna funkcija parlamenta

Zakonodavna funkcija je jedna od osnovnih funkcija parlamenta. Kao što konstatuje V. Vasović, „zakonodavna funkcija spada u osnovne delatnosti parlamenta i regulisana je dobrim delom ustavom“ (Vasović, 2006:92). U modernim državama legislatura je odvojena od sudske i

izvršne vlasti i poverena je predstavničkom telu sastavljenom od poslanika izabranih na izborima, za koje je poželjno da budu višepartijski, fer i slobodni.

Proces donošenja zakona je onaj proces u kome se najjasnije ogleda snaga ili slabost nekog parlamenta. Kao što smo napred videli, parlamenti se razlikuju po tome koliko i kako mogu da utiču na stvaranje praktične politike koja se utvrđuje i iskazuje u zakonima. Predloge zakona, po pravilu, priprema i podnosi parlamentu izvrša vlast, vlada. Parlamenti sa jakom ustavnom i političkom pozicijom mogu da odbace zakonske predloge vlade, da ih modifikuju, pa čak i da sami iniciraju i formulišu predloge zakona. Pozicija umereno jakih parlamenata kreće se od toga da mogu da modifikuju, ali ne i odbace zakonske predloge vlade, do toga da mogu i da ih odbace, ali ne mogu da formulišu sopstvene predloge zakona. Najzad, slabi parlamenti ne mogu ni da modifikuju, a pogotovu ne da odbace zakonske predloge vlade, niti, naravno, da formulišu sopstvene.

U političkim sistemima sa slabim parlamentom, vlade često vladaju uredbama i drugim podzakonskim aktima, zaobilazeći na taj način parlament i umanjujući mu značaj. To se dešava ponekad i u državama sa umereno jakim parlamentom, kada se koriste neke vanredne i krizne situacije, ili dugi periodi čekanja na formiranje nove vlade, kao opravdanje za preveliko i prečesto posezanje za vladinim uredbama kao načinom regulisanja odnosa u nekim oblastima društvenog života.

Funkcija povezivanja (linkage)

Ključno pitanje u reprezentativnoj demokratiji je pitanje veze i odnosa (*linkage*) između izabranog predstavnika u parlamentu i izborna baze koja ga je birala. Pitanje kako parlamentarci deluju u ime drugih leži u srcu teorije reprezentacije i predstavničke prakse. Rešenja tog odnosa kreću se u rasponu između dva oprečna modela. Po jednom, izabrani članovi parlamenta su slobodni da zastupaju ono što individualno misle i lično smatraju da je najbolje rešenje u raspravama o zakonima i drugim predlozima vlade, nezavisno od stavova onih koji su ih izabrali. Po drugom, između izabranog i onih koji su birali postoji institut vezanog mandata, koji parlamentarca svodi na predstavnika, delegata svoje

izborne baze, i on mora da svoje lično mišljenje i stav podredi mišljenju onih koji su ga izabrali u parlament. U rasponu između ta dva oprečna modela veze moguća su u parlamentarnoj praksi i neka drugačija, srednja rešenja.

U praksi nekih parlamenata pojavljuje se institut vezanog mandata, ali ne između poslanika i njegovog izbornog tela, već u odnosu člana parlamenta i političke partije na čijoj je listi poslanik izabran. Da bi obezbedile poslušnost i političku disciplinu mnoge partije pribegavaju praksi unapred obezbeđenih i pohranjenih ostavki svih svojih poslanika. Te ostavke se aktiviraju u slučajevima prebega ili nediscipline, odnosno neposlušnosti poslanika. Ta praksa se uobičajila i u parlamentu Srbije. Ona je dobila čak i neobično ciničnu ustavnu formulu po kojoj je „narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“ (Ustav Republike Srbije, član 102, stav drugi).

Pored navedenih, parlamentarna funkcija povezivanja (*linkage*) ima još jednu dimenziju. Reč je o vezama parlamenta, odnosno legislature sa širim političkim i društvenim okruženjem (Judge, Earnshaw, 2003:13). Ni jedan parlament ne deluje u socijalno i politički praznom prostoru. Veze parlamenta ne iscrpljuju se samo u odnosima sa izvršnom i sudskom vlašću. Parlament je u središtu pažnje javnosti. Njegov rad na bitan način, bilo pozitivno bilo negativno, utiče na javno mnjenje. Isto tako i parlament u određenoj meri uzima u obzir šta javno mnjenje misli o nekom pitanju. Zbog toga je važan odnos parlamenata prema medijima, koji posreduju u ovim procesima. Parlament je takođe izložen zahtevima i inicijativama građana koje dolaze i izvan političkog polja, iz polja civilnoga društva i udruženja i organizacija koje deluju u njemu.

Izbor i opoziv vlade

Kao što je napred rečeno, jedna od osnovnih funkcija parlamenta u parlamentarnim političkim sistemima je da nakon izbora bira vladu. Kroz mehanizam glasanja o (ne)poverenju, parlament može i da obori vladu. Obaranje vlade može da dovede do dvostrukog ishoda:

formiranja nove vlade, uz postojeću ili promenjenu političku većinu u parlamentu, ili do raspisivanja novih izbora (koji najčešće idu sa raspuštanjem parlamenta koji ne može da obezbedi izbor većinske vlade, ili manjinske vlade sa otvorenom ili prikrivenom podrškom nekih političkih partija van vladajuće koalicije.

Ustav Srbije predviđa dve mogućnosti: (a) glasanje o nepoverenju kako vladi tako i pojedinim ministrima, članovima vlade (član 130); i (b) glasanje o poverenju vladi (član 131). Predlog glasanja o nepoverenju vladi može da dođe iz redova poslanika, pod uslovom da to zatraži 60 članova Narodne skupštine, a za izglasavanje nepoverenja vladi potrebno je da za taj predlog glasa više od polovine od ukupnog broja poslanika. Ustav Srbije predviđa da između dva predloga parlamentu da glasa o nepoverenju vladi mora da prođe 180 dana. Kada je reč o glasanju o poverenju vladi do njega dolazi na zahtev same vlade, a za izglasavanje poverenja potrebno je takođe da glasa više od polovine od ukupnog broja poslanika.

U nekim parlamentarnim sistemima parlamenti biraju i predsednika države. Često se primenjuje i rešenje da u slučaju sprečenosti predsednika republike koji se bira na neposrednim izborima, ili prestanka mandata pre isteka vremena na koje je biran, predsednik skupštine po automatizmu zamenjuje predsednika države, do izbora novog.

Sadašnji Ustav Srbije sadrži takvo rešenje, s tim da je predsednik Narodne skupštine u takvoj situaciji dužan da raspiše izbore za novog predsednika republike najkasnije u roku od tri meseca (Ustav Srbije, član 120).

Ustav Srbije daje Narodnoj skupštini i pravo razrešenja predsednika republike, glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika (član 118). Takođe, predsednik republike podnosi ostavku predsedniku Narodne skupštine (Ustav Srbije, član 116).

Usvajanje budžeta

Usvajanje budžeta, ili kao što kaže Karl Fridrih (Carl Friedrich), „moć nad kesom“ je jedna od najstarijih funkcija parlamenta. Parlamenti kao skupštine staleža su, u osnovi, i nastali prvenstveno iz razloga da ograniče pravo i moć monarha u oblasti uvođenja novih poreza. „Na

samom početku, predstavničke ustanove su stvorene da se odupru kraljevskim sakupljačima poreza, da potvrde svoje pravo da budu pitani za saglasnost povodom novih ili izuzetnih nameta“ (Fridrih, 2005:240).

Proces donošenja i usvajanja budžeta, kao i povremenih rebalansa budžeta, od strane parlamenta je najznačajniji vid demokratske kontrole u oblasti javnih finansija. U budžetu moraju biti prikazani svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju vlada i organi iz njene nadležnosti. Prema rešenju koje sadrži Ustav Srbije, Narodna skupština takođe razmatra i predlog završnog računa budžeta, po pribavljenom mišljenju Državne revizorske institucije (član 92). Narodna skupština bira i guvernera koji rukovodi Narodnom bankom Srbije (Ustav Srbije, član 95).

Politička reprezentacija različitih socijalnih grupa

Uspostavljanje i razvoj parlamentarizma omogućili su da različite socijalne klase, slojevi i grupe budu predstavljeni u političkom životu države. U prvim fazama razvoja parlamentarizma u mnogo većem broju su bili zastupljeni predstavnici bogatijih i viših socijalnih grupa i slojeva. Sa razvojem predstavničke demokratije i širenjem aktivnog i pasivnog biračkog prava povećavalo se i učešće predstavnika nižih društvenih klasa i slojeva.

U suštini parlament je najvažnija, ako ne i jedina, politička institucija savremene države koja omogućava relativno široko predstavljanje (reprezentaciju) različitih društvenih slojeva. Istina, to predstavljanje je, po pravilu, posredovano ulogom političkih partija.

Karl Fridrih na sledeći način definiše političku reprezentaciju: „Reprezentacija je proces posredstvom koga se politička moć i uticaj koje bi svi građani ili dio njih mogli imati nad vladavinskom akcijom, sa njihovim izričitim ili prećutnim pristankom, vrši u njihovu korist od malog broja među njima, sa obavezujućim efektom po čitavu zajednicu koja je ovako predstavljena“ (Fridrih, 2005:238).

Politička reprezentacija (predstavljanje) pojavljuje se onde i kada je lično prisustvo svih građana u bavljenju političkim poslovima praktično nemoguće. Za razliku od toga, u državicama-gradovima (antičkom polisu ili renesansnoj sinjoriji), koje su bile političke zajednice malog obima, potreba za političkom reprezentacijom ili nije postojala ili je

bila uspostavljena u iskvarenom oligarhijskom obliku. Kada je reč o modernim nacionalnim državama, one su po pravilu političke zajednice velikog obima, kako u pogledu teritorije, tako i u pogledu stanovništva koje ima zajednički građanski status. I Rimska imperija je bila politička zajednica velikog teritorijalnog obima, ali su samo građani Rima imali odgovarajući politički status koji im je dozvoljavao da relativno ravnopravno učestvuju u javnim poslovima. Sa uspostavljanjem modernih nacionalnih država lično prisustvo i jednako učešće svih građana u političkom životu, to jest u poslovima od javnog interesa, postalo je tehnički nemoguće. Pojava parlamenata bio je praktičan odgovor na tu teškoću, a princip reprezentacije načelno rešenje po kome je rezultat (politički ishod) važniji od ličnog učešća. Prvi veliki politički mislilac koji je postavio temelje ideje reprezentacije i ukazao na njen značaj za moderne države bio je Tomas Hobs. Među velikim političkim mislionicima moderne epohe bilo je i onih, poput Žan Žak Rusoa, koji su bili ozbiljni kritičari ideje reprezentacije.

U praktičnoj realizaciji principa reprezentacije mogu se zapaziti dva važna momenta. Prvi, da su mnogi parlamenti zadržali dvodому strukturu, po ugledu na vestminsterski model u kome postoji Gornji dom, Dom lordova (House of Lords) , koji okuplja predstavnike viših klasa, i Donji dom, Dom komuna (House of Commons) koji je sastavljen od predstavnika srednjih i nižih klasa i slojeva, to jest običnih građana. Bikameralizam (dvodomost) nekih parlamenata ne iskazuje uvek pomenutu podelu na predstavnike viših i nižih slojeva, već može da reprezentuje i uvažava federativno uređenje države. Najpoznatiji takav slučaj je Kongres Sjedinjenih Američkih Država koji se sastoji od Predstavničkog doma (House of Representatives), u koji ulaze poslanici birani kao predstavnici građana, i Senata (Senate) u koji ulaze po dva izabrana predstavnika svake države kao federalne jedinice. Drugi važan momenat tiče se nivoa, odnosno stepena reprezentativnosti parlamenta. Parlamenti čiji su poslanici birani po proporcionalnom sistemu na mnogo reprezentativniji način predstavljaju različite društvene grupe i slojeve od parlamenata koji se konstituišu na većinskom izbornom modelu. Istina, u prvom slučaju vlade su mnogo nestabilnije i po pravilu nastaju kao rezultat stvaranja širokih koalicija. U drugom slučaju,

koji vodi ka dvopartijskom sistemu, vlade su stabilnije, jer za njihovo formiranje nisu potrebne koalicije.

Predstavljanje nacionalnih i drugih manjina

Jedan od postulata predstavničke demokratije je pravilo: jedan čovek jedan glas. To pravilo je bilo konstanta u razvoju parlamentarizma na liberalnim osnovama.

Međutim, sa usložnjavanjem savremenih društava postavljena su na nov način i prava nacionalnih i drugih manjina i to tako da se uvažava potreba njihovog posebnog tretiranja i kao kolektivnih, a ne samo individualnih prava.

U savremenim raspravama o multikulturalizmu otvoreno je pitanje kako spojiti liberalno pravo na individualnu jednakost svih građana sa pravima različitih nacionalnih i kulturnih manjina. Očevidno je da se prava manjina mogu garantovati prvenstveno u kolektivnom obliku. Jedno od dostignuća savremene demokratije je garantovanje ostvarivanja prava na različitost.

Demokratska dilema se danas iskazuje i kao pitanje odnosa principa građanstva i principa multikulturalizma. Na planu strategije i politike ta dilema se postavlja na sledeći način: kako politiku jednakih i univerzalnih individualnih ljudskih prava, odnosno politiku nediskriminacije korigovati i dopuniti komplementarnom politikom priznavanja posebnih kolektivnih prava pojedinim nacionalnim manjinama i kulturnim grupama. U praksi savremenih demokratskih država sve se češće sreće politika priznavanja različitosti (u modelima afirmativne akcije i pozitivne diskriminacije) kao komplementarna politika klasično shvaćenom liberalnom principu individualnog građanstva.

Tako Ustav Srbije, u odeljku o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, posebno definiše prava pripadnika nacionalnih manjina, među kojima su najznačajnija: zabrana diskriminacije nacionalnih manjina (član 76), ravnopravnost u vođenju javnih poslova (član 77), zabrana nasilne asimilacije (član 78), pravo na očuvanje posebnosti (član 79) i pravo na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima (član 80).

Pored uvažavanja prava nacionalnih manjina i etničkih grupa, savremeni demokratski politički sistemi posebnu pažnju posvećuju obez-

beđenju ravnopravnosti polova. U mnogim evropskim zemljama postoje norme i standardi kojima se obezbeđuje odgovarajuće učešće žena u parlamentarnom životu. Ustav Srbije je u osnovna načela uključio i ravnopravnost polova formulacijom da država jamči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti (član 15).

Savremene države posebnu pažnju posvećuju i zaštiti prava raznih manjinskih grupa, kao što su, na primer, osobe sa specijalnim potrebama i slično.

Artikulacija i usaglašavanje interesa

Pitanje reprezentacije različitih društvenih slojeva i grupa u parlamentima tesno je povezano sa pitanjem predstavljanja, zastupanja i artikulacije njihovih različitih društvenih interesa koji ulaze u politički, a pre svega zakonodavni proces.

Moderna koncepcija reprezentacije je izgrađena na ideji da je u mnoštvu različitih društvenih, komercijalnih, lokalnih i drugih interesa moguće doći do rezultante koja se naziva zajednički, pa čak i opšti interes jedne političke zajednice. Taj zajednički i opšti interes se iskazuje kroz zakone koje donosi parlament.

Za razumevanje procesa artikulacije i usaglašavanja interesa dva su momenta bitna. Prvi je uloga političkih partija koje se pojavljuju kao glavni kanali prikupljanja, agregacije i artikulacije različitih društvenih interesa i njihovog ubacivanja u politički sistem, pre svega kroz parlament. Drugi momenat se odnosi na poziciju poslanika kao članova parlamenta, koji izražavaju i zastupaju interese svoga izbornoga tela.

U slavnom govoru svojim biračima Edmund Berk (Edmund Burke) je formulisao jednu idealističku koncepciju političke reprezentacije. On je odbacio stanovište svog oponenta u izborima koji je obećao da će njegova poslanička volja biti podređena volji birača. Berkov glavni argument u tom govoru bio je da pitanje vladavine i zakonodavstva ne treba da zavisi od bilo čije volje i naklonosti, već od razuma, rasuđivanja i savesti poslanika. Berk dakle tvrdi da ni jedan predstavnik ne sme podrediti svoje uverenje bilo kom čoveku ili izbornom telu jer je to pitanje savesti. Zbog toga je on izričito protiv vezanog mandata kome se poslanik slepo pokorava. Često se citiraju sledeće njegove reči: „Par-

lament nije kongres različitih i neprijateljskih interesa koje svako, kao agent ili advokat, mora braniti protiv drugih agenata i advokata; nego je parlament deliberativna skupština jedne nacije sa jednim interesom, onim celine, gde ne treba da vode lokalni ciljevi, ni lokalne predrasude, nego opšte dobro⁴⁴.

Konceptija da je deputat, poslanik, jedino odgovoran svojoj savesti se, po oceni Karla Fridriha „ne slaže niti sa ustavnom stvarnošću, živim ustavom, niti sa shvatanjem demokratske odgovornosti“ (Fridrih, 2005:237). Berkova idealistička konceptija poslaničkog mandata ne vodi računa o realnosti različitih interesa i njihovom mogućem odnosu prema obuhvatnijem javnom interesu. Fridrih zato zaključuje da je u realnom političkom životu parlament i jedno i drugo: deliberativna skupština jedne nacije, sa jednim interesom celine, kao i kongres ambasadora različitih i neprijateljskih interesa (Fridrih, 2005:235).

Kontrolne funkcije parlamenta

Parlamenti su od svog nastanka pa do danas imali značajne kontrolne funkcije.

Najvažniji deo kontrolnih funkcija parlamenta usmeren je na izvršnu vlast. Mada su, u principu, zakonodavna, izvršna i sudska vlast podeljene i nezavisne, u praksi savremenih država, pa i onih najdemokratskijih, izvršna vlast ima sve veću prevagu. To je uslovljeno, između ostalog, i činjenicom da izvršna vlast ima najveću snagu implementacije i realizacije političke moći. Moć onih koji primenjuju moć praktično je najkonkretnija. Zbog toga je kontrola izvršne vlasti najzahtevnija i najteža.

Videli smo napred da je jedna od važnih nadležnosti i funkcija parlamenta da bira vladu. Činjenica da parlament može da pokreće pitanje nepoverenja i da obara vladu najrečitije govori o snazi i važnosti kontrolne funkcije zakonodavnog tela u odnosu na glavni, a često i najviši organ izvršne vlasti.

U Republici Srbiji postoje dva glavna oblika izvršne vlasti: predsednik Republike i Vlada. Prema Ustavu Srbije, Narodna skupština ima

⁴ Navedeno prema Fridrih, Karl, 2005, Konstitucionalna demokratija, Podgorica: CID, str. 237

pravo da razreši dužnosti predsednika Republike, mada se on bira na direktnim izborima. Istina, za pokretanje postupka za razrešenje potrebna je saglasnost najmanje jedne trećine narodnih poslanika, a za njegov opoziv dve trećine poslanika. Pri tome, Ustav propisuje da je Ustavni sud dužan da najkasnije u roku od 45 dana odluči o postojanju povrede Ustava od strane predsednika republike (član 118).

Ustav Srbije definiše da je Vlada nosilac izvršne vlasti (član 122). Odgovornost vlade prema parlamentu Ustav Srbije definiše na sledeći način: „Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave“ (Član 124). Dakle, kontrolna funkcija parlamenta u odnosu na vladu je direktna, a u odnosu na rad organa državne uprave sprovodi se posrednim putem, odgovornošću vlade za njihov rad.

Oblici kontrole izvršne vlasti mogu biti vrlo različiti po formi: zahtevanje podnošenja izveštaja i ekspozea, formiranje anketnih odbora, a vrlo su značajni i institut postavljanja poslaničkih pitanja, kao i donošenje parlamentarnih interpelacija po određenim pitanjima.

U većini savremenih demokratskih političkih sistema postoje i direktne kontrolne funkcije parlamenta u odnosu na posebno osetljive organe državne uprave, a to su aparati primene ili pretnje primene fizičke sile, kao što su vojska i službe policijske i vojne bezbednosti. Tako se među nadležnostima Narodne skupštine Republike Srbije nalazi važna kontrolna funkcija nadziranje rada službi bezbednosti (Ustav Srbije, član 99, tačka 6).

Civilnu kontrolu vojske i policije parlamenti mogu da ostvaruju formiranjem i radom posebnih skupštinskih odbora koji se bave ovom oblašću.

Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije u odnosu na sudski deo vlasti svodi se samo na biranje i razrešavanje sudija Ustavnog suda, Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, sudije, javne tužioce i njihove zamenike.

Donošenje odluka o ratu i miru

Pitanje donošenja odluka o ratu i miru je od presudnog značaja za građane svake države, a posebno država na Balkanu.

Narodna skupština Republike Srbije, poput mnogih savremenih parlamenata, ima odlučujuću reč u donošenju odluke o ratu i miru, kao i odluke o proglašavanju ratnog i vanrednog stanja (Ustav Srbije, član 99, tačka 5).

Parlament kao simbol i škola demokratije

Pored do sada navedenih i analiziranih, parlament ima, ili može da ima, još čitav niz značajnih funkcija. Ovde će biti u najsazetijem vidu ukazano na neke od njih.

*Parlament je najširi i najreprezentativniji politički izraz suverenosti građana jedne države. Uobičajene su ustavne formulacije da suverenost pripada građanima, koji je, kako kaže Ustav Srbije, vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika (Ustav Srbije, član 2).

*Parlament je najvažnija politička institucija koja, prirodom svoje zakonodavne funkcije, može da doprinese realizaciji principa vladavine prava. Savremeni demokratski političke sistemi se oslanjaju na dva važna pravna koncepta – ideju vladavine prava i model pravne države.

*Parlament je, kao najširi ovlašćeni delegirani nosilac suvereniteta građana, po prirodi stvari i po karakteru svoje ustavne i političke pozicije, jedan od izuzetno važnih činilaca formiranja i predstavljanja nacionalnog identiteta.

*Institucija parlamenta je, ili treba da bude, značajan proizvođač političke kulture i demokratskih vrednosti jedne države kao političke zajednice. Na žalost, to nije uvek slučaj. Mnogobrojni primeri nekompetentne, nekulturne i netolerantne rasprave u Narodnoj skupštini Srbije ubedljivo pokazuju koliko je nizak nivo političke kulture našeg parlamenta. Umesto da podiže standarde i nivo političke kulture parlament u Srbiji služi kao negativan primer širenja lošeg političkog govora i ponašanja. Istini za volju, nekulturne scene i scene nasilja i međusobnog fizičkog obračuna poslanika mogu se često videti preko televizijskih

ekrana u mnogim parlamentima sveta, posebno u zemljama sa slabom demokratskom tradicijom.

*Sadržajne parlamentarne debate su važne za dobro funkcionisanje samog parlamenta, ali imaju veliki značaj i za politički život svake zemlje u celini. Takve debate o najvažnijim političkim pitanjima jednog društva potvrđuju predstavu o parlamentu kao najvažnijem simbolu demokratije i metaforu o parlamentarizmu kao najvišoj školi političke demokratije.

*Ugledni parlamenti imaju i razvijenu praksu javnih saslušanja i rasprava (hearings) o pitanjima koja su važna kako za rad parlamenta, tako i za širu javnost. Na takva saslušanja parlamentarci pozivaju kompetentne sagovornike i poznavaoce ili aktere koji su važni za pitanja koja su na dnevnom redu.

*Najzad, svi parlamenti imaju manje ili više razvijenu interparlamentarnu, odnosno međunarodnu saradnju, koja je posebno važna za relativno mlade parlamente u postkomunističkim zemljama. To su prilike za razmenu iskustava iz parlamentarnog života, za unapređenje političkih i drugih odnosa među državama, kao i za unapređenje različitih funkcija parlamenta.

Literatura

- Cheema, G. Shabbir, 2005, BUILDING DEMOCRATIC INSTITUTIONS: GOVERNANCE REFORM IN DEVELOPING COUNTRIES, Bloomfield: Kumarian Press Inc.
(<http://site.ebrary.com/lib/Doc?id=10132054&ppg=85>)
- Diskin, Abraham, Diskin, Hanna & Hazan, Y. Reuven, 2005, "Why democracies Collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success", in: *International Political Science Review* (2005), Vol 26, No. 3, 291–309)
- Fridrih, Karl, 2005, KONSTITUCIONALNA DEMOKRATIJA, Podgorica: CID

- Judge, David & Earnshaw, David, 2003, THE EUROPEAN PARLIAMENT, New York: Palgrave Macmillan
- Lajphart, Arend, 2003, MODELI DEMOKRATIJE, Podgorica: CID
- Kitscelt, Herbert, 2000, „Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities“, *Comparative Political Studies*, 2000, Vol.33, No.6/7, 845–879
- Mrđenović, Dušan, (priredio),1989, TEMELJI MODERNE DEMOKRATIJE Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1989), Beograd: IRO Nova knjiga
- Siaroff, Alan, 2003, „Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies“, *International Political Science Review* (2003) Vol 24, No.4, 445–464 (<http://ips.sagepub.com>)
- Vasović, Vučina, 2006, SAVREMENE DEMOKRATIJE, I, Beograd: Službeni glasnik
- Uhr, John, 1999, „Democracy and the Ethics of Representation, in: Preston, Noel (Editor),1999, ETHICS AND POLITICAL PRACTICE, London: Routledge (<http://site.ebraru.com/lib/kobson/Doc?id=10070630&ppg=22>)
- USTAV REPUBLIKE SRBIJE, 2006, Beograd: Službeni glasnik Zajc, Drago, 2004, RAZVOJ PARLAMENTARIZMA, Funkcije sodobnih parlamentov, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV

Vukasin Pavlovic

PARLIAMENTARIANISM AND DEMOCRACY

Abstract: The paper is divided in two parts. The first part deals with the parallel development of parliamentarism and modern representative democracy. Special attention is given to two issues: a) democracy and ethics of political representation; and b) importance of parliamentarism for the stability of democratic political system. The second part of the paper deals with the analysis of different parliamentary functions and their significance for democracy. The

conclusion is that parliament is, or at least should be, the most important symbol and the highest school of democracy.

Key words: parliamentarism, democracy, political representation, ethics, stability, functions of the parliament.

PARTIJE U PARLAMENTU

Sažetak: *Parlament nije osnovno središte, epicentar političke moći i odlučivanja, ali bar načelno, ima značajne kapacitete predstavljanja i reprezentovanja volje građana i kontrole izvršne vlasti kao i ulogu ključne političke arene na kojoj se sukobljavaju i usaglašavaju različiti interesi i njihovi politički reprezentanti. Partije odlučujuće utiču na struktuiranje i funkcionisanje parlamenta, pri čemu pozicioniranje i efektivna uloga parlamenta u velikoj meri zavisi od pozicije i uticaja koji poslanici i partijska parlamentarna frakcija imaju unutar partijske hijerarhije. Podizanju kapaciteta parlamenta mogu doprineti transparentnost rada njegovih organa, racionalan proces odlučivanja, stručna podrška parlamentarcima, kao i njihova otvorenost za inpute koji dolaze iz civilnog društva.*

Ključne reči: *parlament, partija, poslanik, poslanička grupa, politička moć*

Institucionalna „državna“ dimenzija ili strana partija je, uz njihovu civilnu (agregacijsku i komunikacijsku) i izbornu (nominacijsku i regrutacijsku) funkciju, jedna od tri ključne dimenzije društvene uloge političkih partija. Kroz nju partije dominantno ostvaruju svoj atribut i specifičnu odrednicu političkih organizacija koje se bore da osvoje (zadrže) vlast ili bar (kao opozicija) utiču na nju. Unutar državne dimenzije partija ključni institucionalni okvir i političku arenu predstavlja parlament, jer se u njemu susreću i sukobljavaju vlast i opozicija, sa svojim različitim strategijama i taktičkim opcijama, uključiv (privremene) koalicione aranžmane i metode parlamentarne opstrukcije i blokade.

Ovaj rad ima za ambiciju tek uspostavljanje analitičke matrice, odnosno formiranje skice za jedan celovit, nužno interdisciplinarni i mul-

tidimenzionalan, projekat istraživanja državne, pre svega parlamentarne dimenzije, političkih partija.

Analitički objektiv pozicije i uloge partija u parlamentu sadrži tri uža problemska kruga ili metoda koraka.

Prvi, prethodni čini analiza, realne pozicije, uloge i funkcija, kao i efektivne (ne)moći parlamenta, pre svega u odnosu na državnu egzekutivu i (ne)formalne sklopove moći.

Drugi, takođe širi problemski krug čini analiza demokratskog kapaciteta političkih partija i distribucije moći unutar njih.

Treći, središnji i ključni predstavlja analiza „parlamenta iznutra“, odnosno pozicije i delovanja partija u parlamentu. Dva su moguća ugla posmatranja uloge partija u parlamentu. Prvi čini analiza partijsko-političke strukture parlamenta, preciznije uticaja i efekata koje ima „malo“ parlamentarno partijsko tržište i odnosi na njemu, na funkcionisanje i moć parlamenta i njegov odnos prema političkoj egzekutivi.

Četvrti, razmatranje pozicije i uticaja poslanika i poslaničke grupe – parlamentarne stranačke frakcije, na piramidi stranačke hijerarhije moći. U fokusu pažnje pri tome su „pravila igre“ – interna, stranačka ili eksterna (zakoni, parlamentarne procedure), kojima se određuje ova pozicija i uticaj.

Najzad, neku vrstu zaključnih razmatranja predstavlja sumiranje preduslova i pretpostavki za stabilizovanje i podizanje demokratskih kapaciteta parlamenta i (parlamentarnih) stanaka.

1. Moć i nemoć parlamenta

Parlament je, bez sumnje, politička institucija koja je, tokom već nekoliko vekova duge istorije modernih, demokratskih, predstavničkih režima, budila najveća, time i nerealna očekivanja i posledično bila predmet razornih kritika, žestokih osporavanja, pa i ciničnih poruga. Za jedne, parlament je hram demokratije, mesto gde izabrani najbolji predstavnici naroda donose zakone, uređuju državu i kontrolišu vlast, promovišući i šireći demokratske vrednosti i duh slobode i tolerancije. Za druge, on je tek velika brbljaonica, arena na kojoj se razmenjuju pro-

pagandne političke poruke, odnosno lutkarsko pozorište u kome poslanici – marionete samo glume vedete poslušno sledeći uputstva pravih režisera – partijskih bosova i ekonomskih oligarha, koji izvan kulisa vuku konce, odnosno donose ključne odluke.

U modernim, složenim i diferenciranim društvima, zahvaćenim vrtlozima globalizacije i/ili tranzicije istina o (nacionalnim) parlamentima je negde između ovih ekstremnih ocena – po mome sudu, mnogo bliže onoj razorno kritičkoj.

Utemeljenost iznetih hipotetičkih ocena najbolje je procenjivati analizom mere (ne)ostvarivanja ustavima, zakonima i političkim deklaracijama proklamovanih funkcija parlamenta. Radi se, najčešće o sledeće četiri funkcije: zakonodavnoj, kontrolnoj, komunikacijskoj i reprezentativno-predstavničkoj. Prethodno, međutim, treba konstatovati da je efektivna (ne)moć parlamenta u velikoj meri uslovljena njegovim manje ili više složenim partijskim sastavom i jednodomnom ili dvodomnom (bikameralnom) strukturom. Na njih utiču kako rešenja sadržana u odabranom izbornom sistemu, tako i „zatečeni“ karakter partijskog sistema i ukupne društvene strukture.

Naravno, pri oceni učinaka parlamenata nije svejedno ni da li se, unutar liberalno-predstavničke, kompetitivne demokratije, radi o zahtevnijem parlamentarnom ili o (polu)predstavničkom modelu organizacije vlasti. Važna je i prethodna distinkcija na parlamente koji su u odnosima saradnje i kompeticije i sukoba sa monocefalnom ili bicefalnom (dvoglavom) izvršnom vlašću, odnosno samo sa Vladom ili i sa neposredno biranim i „jakim“ Predsednikom (Vasović, 1993:801–806).

Uz sve nijanse, moglo bi se ipak konstatovati da su danas parlamenti i parlamentarni odbori daleko pre mesta na kojima se pregovaranju, interesno usaglašavaju i usvajaju prethodno već formulisana zakonska rešenja i odluke, nego što se u njima zaista kreiraju zakoni. Pri tome, parlamentarna većina često samo sledi i disciplinovano sprovodi predloge i naloge Vlade. U najboljem slučaju, moglo bi se govoriti tek o redukovanoj, finalizirajućoj legislativnoj funkciji parlamenta.

Drugu, komunikacijsku funkciju razvijaju samo oni parlamenti čiji su odbori i komisije otvoreni za kontakte sa medijima i javnošću, odnosno u čijem radu mogu učestvovati predstavnici civilnog društva poput sindikata, poslodavačkih asocijacija ili ekoloških grupa i feminističkih

organizacija i na taj način lobirati za određene projekte i zakonska rešenja. Parlamenti sa utemeljenom demokratskom tradicijom imaju i razvijenu mrežu kontakata poslanika i njihovih kancelarija sa građanima u njihovim biračkim okruzima, kao i razvijen institut poslaničkih pitanja i obavezu predstavnika Vlade da u razumnom roku odgovore na njih.

Parlament u Srbiji u pogledu komunikacije sa građanima i njihovim asocijacijama i inicijativama trpi višestruka ograničenja. Pre svega aktuelni proporcionalni izborni sistem sa Srbijom kao jednom izbornom jedinicom i jedinstvenim stranačkim listama na kojima stranačke oligarhije mogu bez ikakvih ograničenja menjati redosled i u parlament uvoditi svoje miljenike krajnje je razlabavio i učinio neobaveznom vezu poslanika sa „njihovim biračima“.

Posledično, u aktuelnom sazivu u Srbiji više od polovine opština nemaju svog poslanika, uključiv i one veće poput Bora, Majdanpeka, Šida, Priboja ili Požege (Nin, 6.9.2007.).

Istovremeno, relativno razvijenu i kontinuiranu saradnju sa civilno-društvenim pokretima i inicijativama, odnosno praksu „javnog slušanja“ (public hearinga) ima tek 5 parlamentarnih odbora koji se bave različitim aspektima realizacije Strategije za smanjenje siromaštva. Poslanička pitanja takođe nisu ni previše razvijena, ni dovoljno obavezujuća praksa.

Stanje je nešto povoljnije u pogledu moći efektuiranja naredne dve – reprezentativno-predstavničke i kontrolne funkcije parlamenta. Uz sva ograničenja i deformacije koja može nositi „previše kreativna“ primena izbornog inženjeringa, odnosno usvajanje ekstremnih varijanti većinskog, ali i proporcionalnog izbornog sistema, parlament je nesporno ključna, neposredno birana i reprezentativna politička institucija – najbliža onom što bi se moglo nazvati „vox populi“.

Makar načelno, putem poslaničkih pitanja, zakonskih rasprava, kroz pravo inicijative i predlaganja, posebno pravo na interpelaciju i mogućnost izglasavanja nepoverenja Vladi, parlament, pre svega opozicija u parlamentu, može kontrolisati rad Vlade i njenih ministarstava i agencija.

U kojoj meri će se ove funkcije parlamenta i ostvarivati zavisi pre svega od tipa uspostavljenih odnosa parlamenta sa predstavnicima dru-

ge dve grane vlasti – izvršne i sudske, odnosno Vladom i Ustavnim sudovima.

Ključnu proveru naime zahteva osnovni hipotetički stav da na moć ili nemoć parlamenta presudno utiču pozicija i moć poslanika i poslaničkih grupa u stranačkoj hijerarhiji parlamentarnih stranaka, pre svega onih vladajućih. Ukoliko u njima poslanici i šefovi poslaničkih grupa pripadaju tek širem krugu partijskih moćnika, onda je sasvim realno očekivati da je epicentar moći u Vladi i oko nje.

Na drugoj strani, opozicione stranke, po pravilu, nastoje da poslanička primanja i sinekure, uključiv i imunitet poslanika, kao i njihovu uvećanu medijsku vidljivost, obezbede za pripadnike najužeg partijskog jezgra. Logika opozicije, je da se, okupljanjem najjačeg sastava u parlamentu, aktivnim pristupom i pritiskom, stranke na vlasti i njihovi predstavnici, nateraju u defanzivu, delegitimiraju u očima javnosti i nateraju na prevremeno povlačenje i raspisivanje izbora. Ukoliko vlast vrši koalicija, onda kao dodatni instrument služi proizvođenje ili podgrevanje podela unutar bloka na vlasti. Opasnost da izgubi većinu u parlamentu Vlada nastoji da spreči uzvratnim dekonponovanjem i podelama unutar višestranačke opozicije. Pretnja gubitka poverenja parira se pretnjom mogućim raspuštanjem parlamenta. Stanje političke blokade i krize može se preduprediti ili bar ublažiti prihvatanjem, unutar modela racionalizovanog parlamentarizma, rešenja poput konstruktivnog izglasavanja nepoverenja, odnosno obaveze najave mogućeg sastava nove Vlade.

Inače, u političkoj teoriji i političkoj sociologiji prisutna su brojna nastojanja da se utvrde pravila koja se uspostavljaju na relaciji: odabrani izborni sistem – partijska struktura parlamenta – tip Vlade. Đovani Sartori tako gradi tročlanu tipologiju. Prvi idealtipski model čine većinski izbori sa sistemom relativne većine i rezultirajuća dvostranačka struktura parlamenta i jaka kabinetska vlada, poput prakse u Velikoj Britaniji, gde Vladi i premijeru oponira opoziciona „Vlada u senci“.

Drugi, nemački model kancelarske vlade, rezultat je situacije u kojoj je u parlament ušao ograničen broj stranaka (3–5) a u okviru formirane vladajuće koalicije postoji dominantna stranka koja daje kancelara. Kancelarski model vlade je često praćen institutom konstruktivnog izglasavanja nepoverenja, kao dodatnim osiguračem.

Treća idealtipska situacija je egzistiranje slabe, skupštinske vlade koja počiva na nesigurnoj, plutajućoj podršci u visoko stranački fragmentiranom parlamentu, nastalom primenom proporcionalnog sistema sa krajnje niskom eliminacionom kvotom.

Ključne karakteristike ovog modela vladavine su: brojni unutrašnji sporovi i nesigurna parlamentarna podrška, rasplinuta i atomizovana vlast, kao i sporo i neodlučno delovanje vlade u kojoj se odgovornost zamagljuje i/ili uzajamno prebacuje. U takvoj situaciji „vlada ne govori jednim glasom“ i ne radi i ne kontroliše u dovoljnoj meri proces donošenja zakona (Sartori, 2003:69–82).

Parlamentarna i šira politička praksa u Srbiji, nakon izbora 2003. i 2007. godine predstavljaju gotovo paradigmatički primer Sartorijevog modela skupštinske vlade.

U takvim okolnostima ustavno sudstvo, pored obavljanja klasične funkcije zaštite ustavnosti i zakonitosti, odnosno uloge brane – „ustave“ pred naletima voluntarizma i „prevrtljive volje“ i samog zakonodavnog tela, gurnuto je i na politički sklizak teren arbitriranja u sporovima poput onih o vlasništvu nad poslaničkim mandatima i pitanjima imuniteta.

2. Jedan sasvim specifičan slučaj: evropske stranke u evropskom parlamentu

Evropski parlament je prva supranacionalna, predstavnička i neposredno legitimisana institucija. Čine ga „predstavnici naroda država okupljenih u Zajednici“. U početku su poslanici Evropskog parlamenta bili delegirani od strane nacionalnog parlamenta, a od 1979. godine se biraju na neposrednim izborima. Član 138 Rimskog ugovora predviđa zajednički izborni sistem u svim državama članicama. Evropski parlament je predlagao takav sistem 1982. i 1993. godine, ali odluka o tome nije mogla biti doneta u Savetu zbog protivljenja Velike Britanije da se odrekne svog većinskog sistema. Tek je laburistička vlada, koja je došla na vlast u Velikoj Britaniji 1997. godine, odlučila da primeni proporcionalni sistem za naredne evropske izbore. Tako su, po prvi put

1999. godine, svi poslanici Evropskog parlamenta izabrani na osnovu različitih varijanti proporcionalnog sistema (Dik,2004:76).

Da bi se zaštitili interesi manjih država odstupa se od opšteg pravila da svaka država daje onaj broj poslanika koji je proporcionalan broju njenih stanovnika. Nesrazmera je ranije, međutim, bila toliko velika da je dovodila u pitanje jedno od osnovnih načela demokratije, jednakost glasova ili načelo „jedan čovek, jedan glas“. Disproporcija je smanjena odredbama iz Ugovora iz Nice, ali je i dalje velika. Međutim, efekat ovog odstupanja ublažen je činjenicom da se unutar Evropskog parlamenta grupisanje poslanika ne vrši na osnovu nacionalne, već partijske pripadnosti.

Danas Evropski parlament ima 785 poslanika iz 27 država koji predstavljaju 493 miliona građana Evrope. Nemačka daje 99 poslanika, Velika Britanija, Francuska i Italija po 78; Španija i Poljska po 54; Rumunija 35; Holandija 27; Češka Republika, Mađarska, Grčka, Portugalija i Belgija po 24; Švedska 19; Austrija i Bugarska po 18; Slovačka, Danska i Finska po 14; Irska i Litvanija po 13; Latvija 9; Slovenija 7; Kipar, Estonija i Luksemburg po 6 i Malta 5 poslanika.

Evropski poslanici primaju istu platu kao parlamentarci u njihovim zemljama. Međutim, već početkom sledećeg parlamentarnog mandata 2009. godine na snagu će stupiti statut kojim će se plate izjednačiti i učiniti transparentnijim.

Evropski parlament bira Predsednika i časnike iz redova svojih članova. Predsednik se bira na period od dve i po godine sa pravom reizbora. On predstavlja Evropski parlament u odnosima sa svetom i drugim institucijama Zajednice. U radu mu pomaže 14 potpredsednika.

Značajnu ulogu imaju 23 stalna parlamentarna komiteta koji su organizovani prema predmetu aktivnosti. Oni pripremaju rad plenarnih sednica. Gotovo sva pitanja se prvo razmatraju u odgovarajućem komitetu i na osnovu njegovog izveštaja vodi se rasprava u Evropskom parlamentu. Komiteti pokreću i vlastite inicijative i ideje, kojima mogu uticati na proces kreiranja evropske politike. Pored stalnih mogu se formirati potkomiteti i privremeni komiteti koji se bave specifičnim pitanjima, kao i istražni komiteti.

Tela Evropskog parlamenta su Konferencija predsednika, biro i računovođe. Konferencija predsednika se sastoji od predsednika poli-

tičkih grupa, a biro od Predsednika Evropskog parlamenta, njegovih potpredsednika i 6 računovođa.

Sekretarijat broji čak 5000 službenika na čelu sa generalnim sekretarom. Evropski parlament je naime multilingvalna institucija sa 23 službena jezika. Svi dokumenti moraju biti prevedeni na ove jezike, a poslanici mogu govoriti svojim maternjim jezikom, tako da jednu trećinu osoblja čine prevodioci.

Jačanju uticaja EU u inostranstvu doprinose delegacije Evropskog parlamenta koje ga povezuju sa nacionalnim parlamentima država koje nisu članice EU.

Evropski parlament održava redovna godišnja zasedanja svakog drugog utorka u martu. Parlament je obavezan da u Strazburu, gde mu je sedište, održava plenarna mesečna zasedanja, uključujući i sednicu o budžetu, dodatne sednice u Briselu, gde se sastaju i njegovi komitei, dok je sedište sekretarijata u Luksemburgu i Briselu. Nepostojanje jedinstvenog sedišta Evropskom parlamentu daje „nomadski karakter“ i bitno utiče na njegovu efikasnost. Iako ugovori propisuju obavezu država članica da uspostave stalno sedište Evropskog parlamenta, ispunjenje te obaveze ometaju Luksemburg i Francuska. Ove dve države ne žele da se odreknu ni međunarodnog prestiža ni finansijske koristi koje uživaju kao države domaćini Evropskog parlamenta (Prokopijević, 2005:56).

Ono što je karakteristično za Evropski parlament u odnosu na nacionalne parlamente jeste zapravo razlika između njegove predstavničke i zakonodavne uloge. Iako je njegova nadležnost u zakonodavnoj oblasti vremenom uvećavana, Evropski parlament i dalje ima manju moć od Saveta i Komisije. Sve do jedinstvenog evropskog akta Evropski parlament nije imao nikakvu zakonodavnu funkciju. Tada se uvode procedure saradnje i saglasnosti. Prva zakonodavna procedura omogućava Evropskom parlamentu da uloži amandmane na zakonski predlog Saveta i, ukoliko je amandman prihvaćen od strane Komisije, može u Savetu biti odbačen samo jednoglasno. Ovu mogućnost Evropski parlament ima u oblasti jedinstvenog tržišta i Evropske monetarne unije. Procedura saglasnosti zahteva pristanak i Evropskog parlamenta i Saveta da bi odluka bila prihvaćena, a primenjuje se na ugovore o pridruživanju, na sve ugovore međunarodnog karaktera i na neka unutrašnja

pitanja kao što su sloboda kretanja građana i jedinstvena izborna procedura. Ugovor iz Mastrihta uvodi proceduru saodlučivanja koja omogućava Evropskom parlamentu da odbije zakonski predlog. Evropski parlament i Savet zajednički učestvuju u donošenju zakonskih akata, a Evropski parlament može u drugom čitanju da predloži amandman i ukoliko se Savet sa tim ne složi, obrazuje se odbor za usaglašavanje od strane predstavnika i jedne i druge institucije.

Pored ovih zakonodavnih Evropski parlament ima i druge funkcije. To su:

1. pravo Evropskog parlamenta da od Komisije zatraži predloge propisa o sprovođenju zakona;
2. da ih razmotri i da primedbe;
3. pravo na prijem peticije građana iz domena delovanja Evropske zajednice i pravo na ustanovljenje ombudsmana;
4. pravo na osnivanje istražnih komisija za utvrđivanje povrede prava Zajednice;
5. funkcija usvajanja i kontrole budžeta zajednice (zajedni sa Save-
tom) što podrazumeva mogućnost njegovog odbijanja;
6. saglasnost na imenovanje članova Komisije posle čega se ona
uvodi u posao.

Zanimljivo je navesti dve „pobede“ Evropskog parlamenta u odnosu na Komisiju. Prva se desila decembra 1998. godine kada je Evropski parlament odbio da odobri završni račun budžeta za 1996. godinu koji je predložila Komisija na čijem čelu je bio bivši premijer Luksemburga Žak Santer. To je učinjeno zbog zabrinutosti u vezi sa proneverama, lošim rukovođenjem i korupcijom u koje su navodno bili uključeni neki članovi Komisije. Pošto je postalo jasno da će Evropski parlament biti u stanju da prikupi potrebnu dvotrećinsku većinu da zahteva raspuštanje Komisije svi komesari su podneli ostavke. Drugi slučaj se desio prilikom izbora Komisije 2004. godine. Butiljone, jedan od predloženih komesara, iznosio je stavove koji su izražavali netrpeljivost i diskriminaciju na osnovu pola i seksualne orijentacije. Evropski Parlament je odbio da potvrdi Komisiju dok umesto Butiljonea ne bude predložen neko drugi.

Jedna od važnih razlika između Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata je i ta da Evropski parlament nema uobičajenu vladajuću većinu koja podržava vladu, tj. Komisiju ili Savet, već se manjine i većine stvaraju u zavisnosti od pitanja o kome se raspravlja, a mišljenje većine koje se oformi o nekom pitanju ne mora biti obavezujuće za Komisiju i Savet. Da bi u postupku saodlučivanja, a protiv Saveta mogle trajno uticati na zakonodavstvo obe velike političke grupe, EPP-ED i PES, su prinuđene na „velike koalicije“ (Vajdenfeld, Vesels, 2005: 130–131).

Sve ovo zamagljuje neposrednu korist izbora za Evropski parlament i sprečava razvoj socijaldemokratskih i demohrišćanski-konzervativnih pozicija sa kojima bi se birači mogli poistovetiti. Time bi se moglo objasniti smanjenje učešća na izborima od 1979. godine kada je izlaznost bila 63% do 2004. kada je izlaznost bila 45,7%. Zanimljivo je istaći da je izlaznost u deset novih država članica na izborima održanim od 10. do 13. jula 2004. godine, bila tek 26,9%, dok je u Evropi petnaestorice izlaznost bila 49,1%.

Ono što zapravo Evropski parlament čini parlamentom je činjenica da se grupisanje u Evropskom parlamentu vrši po programsko-političkim, a ne nacionalnim kriterijumima. Poslovníkom je predviđeno službeno priznanje evropskih političkih stranaka koje se nazivaju političke grupe. Da bi se oformila nova politička grupa potrebno je da ima najmanje dvadeset članova iz petine različitih država članica Evropske unije. Pošto je obrazovanje političkih grupa preduslov za korišćenje značajnih parlamentarnih prava (utvrđivanje vremena koje govornicima stoji na raspolaganju, broj izvestilaca, minimalan broj glasova za formiranje anketnih odbora, broj kancelarija i osoblja u sekretarijatima), podsticaj za osnivanje nacionalnih grupa su ograničeni. U Parlamentu izabranom 1999. godine po prvi put je ukinuto obrazovanje političke grupe iz jedne države članice.

Danas (izborni period 2004–2009) u Evropskom parlamentu ima osam političkih grupa. Neki poslanici, njih 13, ne pripadaju ni jednoj političkoj grupi.

Političke grupe u Evropskom parlamentu su:

1. Evropska narodna partija / Evropske demokrate sa 277 članova;
2. Socijalistička grupa u Evropskom parlamentu sa 218 članova;

3. Grupa evropskih liberala, demokrata i reformista sa 105 članova;
4. Unija za Evropu nacija sa 44 člana;
5. Zeleni / Evropski slobodan savez sa 42 člana;
6. Ujedinjena evropska levica / Severna liga zelenih sa 41 članom;
7. Nezavisni / Demokratska grupa sa 24 člana;
8. Gupa identiteta, tradicije i suvereniteta sa 21 članom.

Svaka politička grupa se brine o svojoj unutrašnjoj organizaciji postavljajući predsednika ili dva kopredsednika u slučaju nekih političkih grupa, biro i sekretarijat. Koordinatori političke grupe igraju važnu ulogu obezbeđujući i kontakte unutar političke grupe i organizujući podršku u parlamentarnim komitetima.

Pre svakog glasanja u plenumu političke grupe proučavaju izveštaje parlamentarnih komiteta i pripremaju amandmane na njih. Pozicija zauzeta od strane političke grupe je utvrđena diskusijom unutar nje. Međutim, stepen kohezije u političkim grupama je različit. Ni jedan član političke grupe ne može biti nateran da glasa na određen način.

Uticao političke grupe se izražava u činjenici da ona imenuje kandidate za bitna mesta uključujući predsednika Evropskog parlamenta, potpredsednike, predsednike komiteta i računovođe.

Ugovor iz Mastrihta, koji je stupio na snagu 1993. godine, ističe značaj evropskih stranaka. Unet je član 191. Ugovora o EZ (EUZ) u kome se navodi:

Političke partije na nivou Evrope su značajan integracioni činilac unutar Unije. One doprinose formiranju evropske svesti i izražavanju političke volje građana Unije (Trevor, 1998:27).

Sledeći ovaj član iz Saveza socijaldemokratskih stranaka 1992. godine nastala je Partija evropskih socijalista (PES), 1993. godine iz Zelenih alternativne stranke Evropska federacija zelenih stranaka (EEZS), a iz Federacije liberalnih stranaka Evropski liberali, demokrate i reformska stranka (ELDR). U novembru 1997. godine Evropska unija demohrišćana i Evropska narodna stranka spojile su se u Evropska narodna stranka – Demohrišćani (ENS-DH).

Međutim, član 191. EUZ ne razjašnjava kriterijume za priznavanje evropskih stranaka i načine njihovog finansiranja. Ovim pitanjima se

bavi Ugovor iz Nice (1997. godina). Da bi jedna stranka imala status evropske mora da zadovolji određene kriterijume. Prvi kriterijum je bavljenje te stranke evropskim temama, ali proevropski stav ne mora biti dokazivan. Drugi kriterijum je da stranka u Evropskom parlamentu mora osnovati frakciju (grupu) ili pokazati nameru za njeno formiranje, tj. da teži da učestvuje u nekoj od frakcija. Vodeći članovi stranke moraju biti izabrani demokratski, a stranka mora usvojiti načela demokratije sadržana u Ugovoru o EU, da se pridržava osnovnih prava i poštuje pravnu državu. Odobravanje finansiranja od strane EU ograničava se samo na one stranke koje su zastupljene u Evropskom parlamentu ili u više država članica, odnosno, na one stranke koje su preko evropski, regionalno ili nacionalno izabranih predstavnika zastupljeni u najmanje pet država članica, odnosno da su na izborima u pet država članica osvojila najmanje 5% glasova (Vajdenfeld, Vesels,2005:123).

Članovi pojedinih stranaka su osim u Evropskom parlamentu zastupljeni u skupštinama NATO, Zapadno evropske unije, Saveta Evrope i OEBS-a, kao i u komitetu regiona.

Inače, četiri najveće evropske stranke, ENS-DH, PES, ELDR, EFZS, imaju sličnu organizaciju. Organi stranaka su: Kongres, uprava, izvršni odbor, sekretarijat i sastanak stranačkih lidera (sa izuzetkom EFZS). Pored ovih tela formiraju se i zvanične i neformalne komisije, stranački saveti, kao i radna tela i omladinske organizacije.

3. Demokratski kapaciteti partija i parlamentarizam – slučaj Srbija

Mogli bismo zaključiti da, imajući u vidu da partije nose izbore i kanališu proces odlučivanja u političkim institucijama, poziciju, efikasnost i moć parlamenta u velikoj meri određuju demokratski kapacitet i karakter internih i eksternih odnosa političkih partija.

Analitički se mogu razdvojiti i istraživati dva aspekta uloge partija u jačanju ili slabljenju demokratskog kapaciteta parlamentarnog i ukupnog političkog života. Prvi čini unutrašnji potencijal i resursi stranaka za vođenje meritorne i argumentovane rasprave i racionalno i efikasno

odlučivanje. Drugi, čine eksterni demokratizirajući učinci stranačke kompeticije – njihov doprinos nastajanju stanja u kome je „demokratija jedina igra u gradu“ (Linc i Stepan).

U pogledu ocene demokratskih kapaciteta partija u Srbiji, u političkoj javnosti postoji široka saglasnost oko prihvatanja 5, odnosno 6 stavova koji imaju snagu političkog stereotipa. Prvi, polazni stav čini ocena da su partije u modernim društvima kolonizovale, čak uzurpirale političke institucije i ukupan prostor političkog odlučivanja, odnosno da na delu nije demokratija – vladavina naroda i politički punoletnih građana, već vladavina partija – partokratija. Ovu ocenu dobro ilustruje cinična konstatacija Bernarda Šoa da „demokratija upotrebljava izbore od strane nekompetentne većine, radi ustoličavanja korumpirane manjine“.

Visok stepen saglasnosti postoji i oko prihvatanja druge tvrdnje da uvođenje višestranačja, pa ni promene 2000. godine nisu za efekat imali zamenu partijske pravnom državom. Umesto jednopartijskog državnog monopola ili partije – države na delu imamo pluripartijsku državu.

Danas partijski kartel, ili karusel, poseduje i dogovoreno deli i usmerava državu, preraspodeljujući po principu političke lojalnosti unutar sistema „podele plena“ (spoil sistem) na desetine hiljada pozicija i sinekura u politici, javnim službama i privredi.

Treći stereotip tiče se karaktera stranačkih odnosa i sadrži se u empirijski proverljivoj tvrdnji da, različitim mehanizmima selektiviranja kruga učesnika i hijerarhizacijom procesa odlučivanja, partijske vrhuške kontrolišu niže ešalone i „partijsku klijentelu“. Kada se radi o parlamentu, iako cinična i preterana, ocena da bi parlament bio racionalniji, efikasniji i jeftiniji kada bi u njemu umesto svih poslanika sedeli samo „partijski bičevi“, odnosno šefovi poslaničkih grupa koji bi pri glasanju ubacivali kartice sa brojem glasova kojim stranka raspolaže, svakako nije lišena osnova.

Pritom, vrh partijske piramide moći ne čini samo, pa ni prevashodno, oficijelno partijsko rukovodstvo već faktički, manje-više neformalni sklopovi i koterije moći u koje spadaju i partijske sive eminencije, finansijeri, savetnici i prijateljski krug oko šefa stranke. Partijska politika, posebno stranaka na vlasti zadobija karakter nagodbe i kompromisa uticajnih interesnih klanova i grupa. U takvoj situaciji postaje moguće

fenomen partido de aluguel – „stranaka u zakup“, praksa u kojoj kroz mehanizam kupovine i prodaje glasova u prilog određenoj odluci, možete zakupiti čitave poslaničke klubove „stranaka za iznajmljivanje“. Iz prethodne rezultira naredna, peta tvrdnja da je, unutar parlamenta posebno, u Srbiji, na delu neregulisano i divlje, ali razvijeno „među-partijsko tržište“. Brojni primeri transfera poslanika iz jedne u drugu partiju i poslaničku frakciju, dolaženja do poslanika i parlamentarni status stranaka koje u vreme izbora nisu prešle cenzus (SPO, 2000.) ili čak nisu ni postojale (G17plus-2000; PSS-2003), kao i prelazak poslanika „partije podstanara“ iz okrilja jedne pod kišobran (na listu) druge stranke neki su od primera i ilustracija nestabilnosti i fragmentiranosti partijske strukture parlamenta, odnosno neukorenjenosti i nedovoljne institucionalizovanosti partija i partijskog sistema. Posebno je drastičan primer transfera stranke „jezička na vagi“ iz vlasti u opoziciju koji rezultira padom vlade i raspisivanjem izbora (SDP). Sve je to u političkoj javnosti stvorilo uverenje da u parlamentu u velikoj meri vladaju klima i odnosi bazara na kome se cenjka, kupuje i prodaje, trguje interesima i principima, odnosno reklamira roba sumnjivog kvaliteta i porekla.

Rezultirajuće, šesto obeležje partija i parlamentarnog političkog života predstavlja konstantno nizak kredibilitet i poverenje koje uživaju partije i parlament, i nakon promena iz 2000. godine. Po istraživanjima Cesida, vršenim 2004–2007, kakvo-takvo poverenje u partije ima približno svaki četvrti, a u parlament tek svaki peti građanin. Istovremeno, analize Transparentnosti pokazuju da građani u čitavom regionu politiku i političare percipiraju kao zonu i aktere najpodložnije sistemskoj i „visokonaponskoj“ korupciji.

Ako bismo, bar preliminarno i načelno pokušali da procenimo demokratizirajuće kapacitete i dosadašnje efekte partija u Srbiji, onda bi, čini se, najbliža faktičkom stanju bila ocena da su partije i višestranačka konkurencija doprinele nastajanju izborne demokratije (demokratije niskog intenziteta). Istovremeno, one su, uz slabo civilno društvo i zatečnu autoritarnu političko-kulturnu matricu osnovni krivac što nije došlo do uspostavljanja njenog punog, liberalno-demokratskog modela, otvorenog i za oblike građanske participacije, odnosno stabilizovanja i konsolidovanja demokratskih institucija.

4. Partije u parlamentu

Ograničeni resursi moći parlamenta, tek protodemokratski karakter (parlamentarnih) političkih stranaka i, posebno, njegov fragmentarni sastav uz nehomogene koalicione Vlade, su okvir u kome treba analizirati „parlament iznutra“, odnosno strukturu i funkcionisanje saziva parlamenta Srbije nakon 2000. godine.

Interno, parlamentarno međupartijsko tržište, nakon dostignutog stanja „organizovnog“ haosa 2000-te, kada se samo u okviru pobjedničkog DOS-a u parlamentu našlo 18 „partija“, pokazuje, međutim, znake postupnog ukрупnjavanja i stabilizovanja. Srbija i njen parlamentarni i politički život jako sporo ali ipak idu od stanja atomizovanog i polarizovanog ka modelu umerenog pluralizma, koji karakteriše ograničen broj stranaka u parlamentu (3–5) i balans između konfrontiranja i saradnje stranaka. Pre svega, brana podela ili vododelnica na stranke vlasti pre i posle 2000-te postupno popušta, tako da za deo demokratskog bloka oko DSS, socijalisti i radikali postaju ako ne baš poželjan partner, ono bar drugi, „second choice“ izbor. Izbor zamenika predsednika SRS Tome Nikolića za predsednika parlamenta koji se istini za volju održao samo 3 dana, samo je jedan od pokazatelja ovog trenda, kome pripada i spoljna parlamentarna podrška SPS prethodnoj manjinskoj koalicionoj vladi predvođenoj DSS-om.

Na drugoj strani, na delu je proces ukрупnjavanja i sažimanja partijske scene, u kome minijaturene „stranke embrioni“ bivaju asimilovane „usisane“ od „stranaka-hobotnica“. U Srbiji tek nekoliko stranaka ima koliko-toliko izvesnu budućnost i siguran parlamentarni status. Aktuelno, uz dve velike polarne stranke koje gotovo da raspolazu kontrolnim paketom akcija (SRS i DS), postoji relevantna sredinska koalicija oko DSS i nekoliko (2–4) političkih grupacija kojima cenzus od 5% za ulazak u parlament predstavlja ne mali problem.

Čini se da uz održanje relativno visoke fragmentiranosti, koja je pre svega rezultat složenog i nestabilnog socijalnog i političkog tla, i „viška burne istorije“, Srbija konačno, nakon gotovo dve decenije višepartizma i postupnog odlaska sa scene lidera-osnivača, dobija partije stabilne i podobne za parlamentarizam. Dobar, institucionalni inženje-

ring (Sartori) može ubrzati ovaj proces. Kombinovanje elemenata proporcionalnog i većinskog sistema može biti dobro prelazno rešenje.

Ostaje, međutim, otvoreno drugo veliko pitanje – pozicije i (ne)moći poslanika i poslaničkih grupa u parlamentu, kao i unutar stranačke hijerarhije.

Efektivna pozicija, kao i motivi, interesi i ponašanje poslanika uslovljeni su sa tri grupe spoljnih (egzogenih) faktora, odnosno njihovih normativno-institucionalnih indikatora: prvo političkim i izbornim zakonodavstvom; zatim ustavnom i zakonskom regulativom i, posebno, poslovničkim pravilima kojima se neposredno regulišu nadležnost i funkcionisanje parlamenta i njegovih organa i tela, uključiv i materijalna i procesna prava poslanika i poslaničkih grupa. Ključni značaj ima, međutim, i njihova endogena pozicija i „rejting“ projektovani unutarstranačkim pravilima – statutima i poslovnicima, kao i delujućim mehanizmima političke regrutacije i nominacije – „kadrovanja“ u strankama.

Izborni sistem, odnosno postignuti međupartijski dogovor oko primene različitih modaliteta većinskog ili proporcionalnog sistema, broja izbornih jedinica, načina glasanja, opredeljenje za otvoreni ili zatvoreni karakter lista unutar odabranog (proporcionalnog) izbornog sistema i naročito za mogućnost da se naknadno pomera redosled na listama, kako bi se miljenik sa dna liste našao u parlamentu, u znatnoj meri određuju poziciju i ponašanje i šanse poslanika.

Aktuelni proporcionalni izborni sistem sa Srbijom kao jednom izbornom jedinkom, u kome stranačka vrhuška može menjati kompletan raspored na listi, sa pravom trpi kritike. Vladimir Goati, recimo, ovakav izborni aranžman smatra tek posrednim izborima (Goati, 2004:175–176).

Po nalazima Cesidovih istraživanja iz 2005. i 2006. godine, velika većina građana (približno u odnosu 5:1), kao i znatan broj eksperata i analitičara, zagovara povratak na većinske izbore, odnosno na „izbor između kandidata sa imenom i prezimenom, koji sami izlaze na crtu i bore se za naše poverenje“.

Većinski izbori pak u složenim, multikulturalnim i multikonfesionalnim društvima posebno, deformišu i izbornu volju građana i parlament čine nedovoljno reprezentativnim.

U društvima sa dominantnom tradicionalističkom političko-kulturnom matricom, poput Srbije, teško je njima obezbediti i dovoljan broj žena i mladih među poslanicima što opet sistem kvota i zatvorene liste unutar proporcionalnog sistema bar načelno omogućuju.

Rešenje je, čini se da, uz zadržan proporcionalni sistem sa zatvorenim listama, ali uz nepomerljiv redosled kandidata i strogo poštovanje kvota, bude povećan broj izbornih jedinica. Tako bi bile izražene regionalne karakteristike i specifičnosti. Na taj način bi istovremeno bile i sužene mogućnosti vrha stranke da umesto kandidata uticajnog u određenoj sredini na listu stavi i „partijsko prestoničko mezimče iz kruga dvojke“.

Pored izbornog, na poziciju i šanse budućih poslanika i poslanica, u velikoj meri utiče i onaj deo političkog zakonodavstva kojim se reguliše finansiranje stranaka i izbornih kampanja. Imućni i uticajni kandidati koji mogu da svojim vezama ili iz sopstvenih izvora, prikupe značajna sredstva, izvan i iznad zakonski utvrđenih limita, su u znatnoj (neformalnoj) prednosti. Pretvrda regulativa očito može imati bumelang efekte.

U strankama je na delu i manje-više neformalna (i nezakonita) praksa naplate „partijskog poreza ili reketa“, odnosno obaveza izabranih poslanika i nosilaca državnih i privrednih funkcija da, „svojoj partiji koja im je to omogućila“ uplaćuju „dobrovoljne priloge“. Direktori privrednih preduzeća – partijski poverenici, su i u obavezi da zaposle jedan broj partijskih aktivista i stranci pruže i druge resurse i usluge. Oni koji su voljni, ili su već u situaciji da to bez pogovora čine su opet u prednosti prilikom nominovanja poslanika. Šira, ustavna i zakonska regulativa, određenjem kruga nadležnosti parlamenta, pre svega pozicionira parlament u odnosu na organe drugih grana vlasti – izvršne i sudske.

Kada se radi o „parlamentu iznutra“, odnosno internoj strukturi moći ključno je, međutim, ustavno i zakonsko definisanje „vlasništva nad mandatom“, odnosno tumačenje da li je mandat suvereno vlasništvo poslanika ili on (in)direktno pripada partiji/koaliciji na čijoj listi je izabran/a.

Suočene sa učestalom praksom promena partijskog dresa poslanika, izvedenih često pod „misterioznim okolnostima, partije su pret-

hodno, kreativno razvile“ brojne mehanizme disciplinovanja svojih parlamentaraca poput potpisivanja blanko ostavki, kvazi-ugovora između stranke i poslanika ili polaganja zakletvi u crkvi. U nastojanju da dodatno obezbede i legalizuju svoju suprematiju, vrhovi stranaka i njima bliski eksperti i analitičari pokušavaju da pravno uobliče stav da, bar u proporcionalnim izbornim sistemima, mandati u osnovi pripadaju strankama.

Izraz postignutog partokratskog kompromisa predstavlja formula-cija iz člana 102. Ustava Srbije kojom se konstatuje, da je narodni poslanik slobodan, da pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“.

Postavlja se logično pitanje da li će se neko uopšte i naći na stranačkoj izbornoj listi ako unapred ne iskaže slobodu da svoj mandat neopozivo stavi na raspolaganje svojoj stranci – preciznije rečeno, svom stranačkom vođi i najužem krugu njegovih saradnika. Stranke kroz ovakvu ustavnu formulaciju na mala vrata uvode vezane mandate i blanko ostavke i faktički ih legalizuju. Poslanik je praktično slobodan samo da vrati svoj mandat čim dođe u sukob sa vrhom stranačke piramide. Na drugoj strani, smatram da bi sticanje statusa nezavisnog poslanika, odnosno onemogućavanje prelaska u poslanički klub druge stranke, kao i posledičnog transfera dela sredstava iz budžeta namenjenih parlamentarnim strankama, bili dovoljna brana sumnjivim transferima.

Funkcionisanje i distribucija moći unutar parlamenta najpreciznije su određeni poslaničkim pravilima i procedurama. Prethodno, parlamentarno pravo definiše statusna, materijalna i radna (procesna) prava poslanika, uključiv i statusno pravo na poslanički imunitet, kako onaj procesni, tako i parlamentarnu neodgovornost (imunitet) za izrečeno (Pajvančić,2005:64–69).

Upravo su prava na imunitet, kao i relativno visoke plate, plaćeni troškovi i drugi statusni benefiti, ono što izaziva pozornost i ne retke kritičke reakcije u javnosti. Primera radi, u javnom mnenju Srbije dominira stav o neravnoteži između širokih beneficija i prava i skromnih obaveza i ostvarenih efekata poslanika. U fokusu javnosti su, po pravilu, partijski ostrašćene i neefikasne sesije parlamenta. Nedovoljno vidljivi su ostali rad u parlamentarnim odborima i komisijama, kontakti

sa asocijacijama civilnog društva, kao i aktivnosti unutar poslaničkih klubova i organa stranaka.

Veoma su značajna i grupna prava poslanika izražena kroz poziciju i status poslaničkih grupa – primera radi, njihovo pravo na pokretanje rasprava, uključiv i (uz dovoljnu brojčanu podršku) interpelaciju i pokretanje opoziva. Poslaničke grupe, pre svega šefovi poslaničkih grupa igraju značajnu ulogu i u formulisanju parlamentarne agende, kao i u izboru predsednika i radnih tela i organa samog parlamenta (Pajvančić, 2005:94–97).

Formiranjem poslaničkog kluba stranke, pored budžetskih sredstava, stiču pravo i na određeni prostor i angažovanje administrativnog i stručnog osoblja.

Poslaničke grupe i pravila manje ili više (ne)formalnih odnosa u njima su najbolji indikator karaktera relacije: partijska centrala – poslanik – parlament. Poslaničke grupe zapravo predstavljaju mesto susretanja – spoj specifične stranačke strukture i strukture i organizacije parlamenta. Posledično njihova uloga, rejting i moć, pored parlamentarnog prava, određeni su u unutarstranačkim pravilima i procedurama. Pritom, najveći značaj ima njihovo članstvo i uticaj u užem sastavu stranačkih organa – pozicija u gremiju koji (ne)formalno bira šefa stranke, posebno.

U ovom pogledu analitički je veoma značajno razlikovanje pozicionih i opozicionih poslanika i poslaničkih grupa. Po pravilu, u opozicionim klupama u parlamentu sede čelnici opozicionih stranaka koji predstavljaju svojevrsnu „vladu u senci“. Personalna unija, odnosno stopljenost stranačkog rukovodstva i partijske frakcije u parlamentu ide u prilog oceni o ključnoj, integralnoj i osnažujućoj poziciji opozicionih parlamentarnih klubova.

Istovremeno, zbog koncentrisanja na prostor Vlade i izvršnih i upravnih organa vlasti, poslanici „vladinih stranaka“ se, po pravilu, regrutuju iz šireg prstena partijskih čelnika. Posledično, poslanici pozicije prečesto imaju funkciju parlamentarnog servisa svojih ministarstava i Vlade. Sukob Vuka Draškovića sa većinom poslanika SPO čini u ovom pogledu tek izuzetak koji potvrđuje pravilo. Pozicija vlasti i unošenje spoljnjih vladavinskih relacija u unutrašnje stranačke odnose i

strukturu, lako prazni unutarstranački život od ključnih sadržaja i samu stranku pretvara u labavu federaciju lobija i interesnih grupa.

Na drugoj strani, mala specifična politička težina parlamenta gura opoziciju u medijsku parlamentarnu estradu i/ili u opstrukciju rada parlamenta i vanparlamentarni pritisak (Stojiljković, 2006:37–40).

Zaključujući razmatranje uloge, statusa i moći „partije u parlamentu“, odnosno poslanika i poslaničkih grupa, parafraziraću plauzibilnu hipotezu Klause Bajmea o četiri faktora koji određuju moć partijske parlamentarne frakcije. Dva od njih, kartelizacija partija, pre svega njihovo sve obimnije finansiranje od strane države, i prateća profesionalizacija partijskih elita – njihovog parlamentarnog sastava, kao i fragmentiranost partijskog sastava parlamenta, šire manevarski prostor za delovanje i uvećavaju moć parlamentarne frakcije.

Ovoj globalnoj tendenciji suprostavljaju se dva faktora sa obrnutim predznakom i dejstvom: a) strogi mehanizmi i procedure disciplinovanja i kontrole poslanika, kao i b) povremeni talasi reideologizacije i uvećanja značaja programskih principa koji povratno sužavaju manevarski prostor za nagodbe i kompromise u parlamentu (Beyme, 2002:154).

5. Umesto zaključka

Kritički reinterpetirajući dileme oko efektivne pozicije i moći parlamenta, demokratskog kapaciteta partija i njihove uloge u parlamentarnom životu brojne prisutne kontroverze mogu se sažeti u pitanje: jesu li poslanici i poslaničke grupe u parlamentu tek epizodisti na sporednom terenu?

Kritičari partija i partokratije, koji su, po pravilu, istovremeno i nekritični zaljubljenici u moć argumentativne debate u parlamentu i vernici individualne slobode odmah će potvrdno odgovoriti. I zaista, partijske stege, odnosno motiv za bavljenje politikom kao profesionalnim, karijernim opredeljenjem koji se efektivno može zadovoljiti samo pripadanjem i lojalnošću partijama i njihovim nomenklaturama, ne ostavljaju previše prostora za filigranske razlike i teraju na brojne kompromise. Zato često parlamentarne debate imaju karakter simulacije i

repeticije rečenog i već dogovorenog u kome poslanici, pre svega oni stranaka na vlasti, ali i onih iz zadnjih redova opozicionih klupa, zaista imaju tretman epizodista. Ističući u prvi plan suprematiju političke, državne i interne partijske, egzekutive i pozivajući se, recimo, na podatke o malom broju zakonskih projekata, iniciranih od strane parlamenta, kritičari će, brzo i olako, zaključiti da je parlament sporedan politički teren. Posebno ako se tome doda činjenica da proces globalizacije nesporno jača nadnacionalne i transdržavne oblike udruživanja i odlučivanja i time, istovremeno, sužava ovlašćenja i razvlašćuje funkcije i moć nacionalnih parlamenata.

U odbranu parlamenta i parlamentaraca moglo bi se istaći da i u imalo razvijenim demokratijama parlament nije izgubio moć i uticaj do nivoa na kome bi bio sveden na ulogu kancelarije za udaranje pečata na odluke vlade (Vasović,2006:96).

Pravo na (ne)izglasavanje budžeta, interpelaciju i pokretanje pitanja poverenja vladi, odnosno opipljive kontrolne funkcije i mehanizmi parlamenta, ali i oni legitimirajući koji baziraju na ulozi predstavništva volje naroda i narodnih izabranika, govore da parlament ne mora biti drugorazredni politički teren. Činjenica da je parlament politička pozornica i vežbalište, čak ring ili arena, kroz koju u procesu učenja i akcionog treninga, prođu gotovo svi koji nešto znače u političkom životu, ide u prilog oceni da, čak kada bespogovorno sledi upute partijskog vrha, velika većina poslanika i poslanica nisu politički marginalci. Posledično, parlamentarna frakcija ima značajan uticaj i pripada bar širem krugu partijskog rukovodećeg jezgra.

Razočarenje parlamentom najčešće je plod nerealnih očekivanja, kao i iluzuje da je u gotovo hiljadugodišnjoj istoriji ove institucije, začete još u vreme Vilijema Osvajača u Engleskoj, postojalo romantično vreme u kome je parlament ostvario suprematiju u operativnim poslovima (Vasović,2006:90–96).

Trezveni, realistički pristup parlamentu i ulozi partija u njemu morao bi uvažiti i činjenicu da kompeticija između partija, ali i ma kako asimetrična redistribucija moći unutar njih daju demokratske učinke, bar one niskog intenziteta.

Punija komunikacija parlamentarnih tela sa predstavnicima stručnih udruženja, sindikata, poslodavačkih unija i drugih asocijacija civil-

nog društva u procesu iniciranja i donišenja zakona, ali i monitoringu i evaluaciji njihovih efekata, uz bolje uslove rada i obimniju logističku i stručnu i tehničku podršku poslanicima i skrupulozno uvažavanje racionalnih procedura i tajminga za odlučivanje u parlamentu, mogli bi znatno doprineti njegovom optimalnom ostvarivanju svojih ustavnih funkcija.

Boljem imidžu parlamenta u javnosti Srbije, na primer, svakako bi doprinela i rigorozna osuda i praktično, izborno kažnjavanje političkog, ali i šireg civilizacijskog primitivizma, kao i pritisak javnosti da se poštuju pravne procedure i preciziraju kriteriji i mehanizmi za utvrđivanje moralne i političke odgovornosti.

Literatura

- Beyme, Klaus (2002) Transformacija političkih stranaka, Politička misao, Zagreb
- Dik, Konard (2004) Vodič kroz EU, Narodna knjiga, Beograd
- Goati, Vladimir (2004) Partije i partijski sistem Srbije, OGI Centar, Niš
- Hantli, Trevor (1998) Osnovi prava Evropske zajednice, Beogradski centar za ljudska prava
- Pajvančić, Marijana (2005) Parlamentarno pravo, KAS, Beograd
- Prokopijević, Miroslav (2005) Evropska unija, Službeni glasnik, Beograd
- Sartori, Đovani (2003) Uporedni ustavni inženjering – strukture, podsticaji i ishodi, Filip Višnjić, Beograd
- Stojiljković, Zoran (2006) Partijski sistem Srbije, Službeni glasnik, Beograd
- Vajdenfeld, Verner, Vesels Wolfgang (2003) Evropa od A do Š, KAS, Beograd
- Vasović, Vučina (1993) Parlamentarizam, u: Enciklopedija političke kulture, Savremena administracija, Beograd
- Vasović, Vučina (2006) Savremene demokratije I, Službeni glasnik, Beograd

PARTIES IN THE PARLIAMENT

Abstract: Parliament is not a key seat, an epicentre of political power and decision making, but at least principally it has important capacities to represent the will of citizens and to control the executive branch of power. It also has the role of a key political arena in which different interests and their political representatives come into conflict and are harmonised. Parties decisively influence how the parliament works and on its composition. Positioning and effective role of the parliament substantially depend on the position and influence that MPs and party parliamentary factions have within party's hierarchy. Transparency in the work of parliamentary bodies, a rational decision making process, expert support to the parliament, and its openness for inputs from civil society may all contribute to upgrading capacities of the parliament.

Key words: parliament, party, MP, parliamentary group, political power

PARLAMENTARIZAM I PARTIJSKI SISTEM SRBIJE

Sažetak: *Autor u tekstu preispituje kompoziciju partijskog sistema Srbije analizirajući izborni sistem i prirodu poslaničkih mandata. Koncentriše se na dve fundamentalne slabosti izbornog sistema. Prva se odnosi na karakter proporcionalnog izbornog sistema koji naziva posredan proporcionalni sistem. Druga slabost izbornog sistema u Srbiji ogleda se u imperativnom mandatu poslanika. Autor upoređuje slobodan i imperativni mandat i naglašava superiornost slobodnog mandata u odnosu na imperativni konstatujući njegove nedostatke. Rad zaključuje tezom da je Srbija postala zarobljena država.*

Ključne reči: *Parlamentarizam, partijski sistem, izborni sistem, imperativni mandat, slobodan mandat, poslanički imunitet, poslanički transferi*

1. Partijski sistem je ne samo skup partija nego i njihovi međusobni odnosi- interakcije. Partijski sistem može biti sastavljen od istog broja partija koje su čak slične po obimu, ali odnosi između njih mogu biti potpuno različiti pa se u jednom slučaju može govoriti o tipu umerenog višepartijskog sistema, a u drugom o polarizovanom višepartizmu (Sartori, 1976). Tip partijskog sistema bitno određuje stepen saradnje i sukoba u parlamentu, od tipa partijskog sistema zavisi „atmosfera“ u parlamentu i, u velikoj meri, delotvornost najvišeg predstavničkog tela. Partijski sistem Srbije pripada polarizovanom višepartizmu što objašnjava odsustvo kooperativnosti između partija u parlamentu. Netolerancija i česte nemile scene koje obeležavaju parlamentarni život direktna su posledica kvaliteta odnosa između partija i stepena političke kulture njihovih predstavnika.

2. Drugo je pitanje, da li parlament Srbije adekvatno izražava mišljenja i vrednosti biračkog tela, drugim rečima kakav je kvalitet izuzetno značajnog podsistema predstavništva u Srbiji? Na to presudno utiče izborni sistem.

U Srbiji je od 1992. na snazi proporcionalni izborni sistem koji *ceteris paribus* obezbeđuje veću podudarnost između partijske strukture biračkog tela i strukture, nego većinski izborni sistem. Ali, proporcionalni sistem u Srbiji ima dva osobena obeležja koja bitno slabe vezu biračkog tela i parlamenta. Prvo je posredni karakter proporcionalnih izbora, a drugo je imperativni partijski mandat, što ćemo ukratko objasniti.

3. U proporcionalni sistem Srbije „ugradjena“ je od početka (1992.) nedemokratska odredba po kojoj podnosioci izborne liste, u stvari političke partije ili partijske koalicije, arbitrarno određuju nosioce mandata bez obzira na predloženi redosled kandidata. Komparativno posmatrano, takvo pravo nemaju podnosioci u poznatim izbornim sistemima zatvorene ili poluotvorene liste. Osim toga, u Srbiji je podnosilac liste obavezan da izvrši odabir nosilaca mandata 10 tek dana posle zvaničnog proglašavanja rezultata izbora (!), zbog čega važeći sistem u Srbiji pripada pervertiranoj formi izbornog sistema koju smo nazvali posredan proporcionalni sistem (Goati 2004, 175–176; Goati 2006, 107). Istini za volju, ova „nakaždna inovacija“ ne primenjuje se samo u Srbiji nego i na izborima za parlament Crne Gore, a bila je na snazi i na izborima za parlament SRJ. Doduše, u Crnoj Gori ona se primenjuje u blažem vidu, jer je podnosilac liste dužan da polovinu zadobijenih mandata, raspodeli u skladu sa redosledom na listi, a samo drugu polovinu mandata je ovlašćen da arbitrarno raspodeljuje. Kad smo izborni sistem Srbije svrstali u posredne proporcionalne sisteme pošli smo od razložnog stanovišta Saveznog ustavnog suda Nemačke koji je, početkom pedesetih godina prošlog stoleća, odgovorio na pitanje da li je proporcionalni sistem u Nemačkoj uskladjen sa zahtevom – sadržanim u Osnovnom zakonu (1949) – da u toj zemlji budu na snazi neposredni izbori? Odgovarajući afirmativno na to pitanje, rečeni sud je zauzeo stav da su proporcionalni izbori neposredni

ako se posle glasanja, poslanički mandati automatski raspodeljuju, bez mešanja treće ličnosti (Bierke 1961, 19). Pošto u Srbiji partije određuju nosioce mandata posle završenog glasanja, radi se o posrednim izborima.

4. Funkcionisanje institucije imperativnog partijskog mandata naveli smo kao drugu fundamentalnu slabost podsistema predstavnštva u Srbiji. Postoje dve vrste mandata: slobodni i imperativni. Kod slobodnog mandata smatra se da predstavnik (poslanik) reprezentuje opštu volju (*la volonté général*) i da nije obavezan u svakom pojedinom slučaju da zastupa stavove svoje izborne jedinice – preciznije rečeno partije koja ga je predložila ili podržala – dok imperativni mandat svodi poslanika na transmisiju, „megafon“ biračkog tela (u stvari, partije) koja ima pravo da ga opozove ako ne ostvaruje taj zadatak. Sukob u doktrini oko imperativnog ili slobodnog mandata ima duboke i razgranate genealoške korene koji sežu u razdoblje skupštine staleža u kojem nisu postojale političke partije, ali tamna senka tog sukoba uočava se u političkoj teoriji i danas, kada su političke partije postale nezaobilazna „kopča“ između biračkog tela i poslanika (Goati 1989, 129–132). Taj sukob rešen je krajem osamnaestog stoleća, usled jačanja važnosti parlamenta naspram apsolutnog monarha, u korist slobodnog mandata.

Ali, institucija imperativnog mandata nije nestala sa političke scene, nego se „preselila“ u političke sisteme zemalja „realnog socijalizma“ (SFRJ, SSSR, Poljska i dr.) inspirisane marksističkom teorijom, bliskoj Rousseau-u po pitanju političkog predstavnštva (Sobolevski 1968, 96). Do preuzimanja imperativnog mandata u zemljama „realnog socijalizma“ došlo je prvenstveno iz propagandnih razloga, jer je time – kako se oficijelno tvrdilo – ostvaren bitan demokratski progres kojim je arbitrarna moć predstavnika naglašena do paroksizma u „buržoaskoj demokratiji“, vraćena narodu. Zvuči paradoksalno, ali prihvatanje imperativnog mandata u pomenutim zemljama nije otežavalo rad parlamenata, jer su parlamenti predstavljali samo fasadnu instituciju („instituciju-maketu“), dok je sve vitalne odluke donosila vladajuća komunistička partija.

5. Početkom trećeg milenijuma, slobodni mandat funkcioniše, u svim zemljama stabilne demokratije, kao i u većini bivših zemalja „realnog socijalizma“. Na primer, Poljski ustav (1997.) izričito zabranjuje obavezivanje poslanika da glasaju na određeni način od strane partija, naglašavajući da su poslanici predstavnici naroda (čl. 104). U Slovačkoj partije su, sredinom devedesetih godina dvadesetog stoleća, pokušale da prinude poslanike na poslušnost potpisivanjem unapred „blanko ostavki“ – što je očigledno izigravanje zakona koje će biti uspešno primenjeno u Srbiji 2004. – na osnovu koje je jednom poslaniku (František Gaulieder) oduzet mandat. Ali, Ustavni sud Slovačke odlučio je (23. jula 1997.) da je to oduzimanje ilegalno. U celini uzev, nije preterano tvrditi da je slobodni mandat postao neka vrsta civilizacijske tekovine. Istini za volju, postoje zemlje u kojima mandati ne pripadaju poslanicima nego njihovim partijama (npr. Indija, Bangladeš, Južno-afrička unija i Panama).

6. Slobodan mandat nije, naravno, „savršena institucija“, jer neizbežno nosi sa sobom krupne probleme i izazove sa kojima politički poredak mora da se suočava. Među tim problemima navešćemo nekoliko najozbiljnijih: povećanje kontigencije u političkom životu do kojeg mogu da dovedu promene „partijskog dresa“ od strane poslanika, pružanje prilike bogatim pojedincima da finansijski stimulišu „poslaničke transfere“ i da tako menjaju odnose snaga u najvišem predstavničkom telu i, najzad, omogućavanje poslanicima da, u toku trajanja mandata, prelaze u partije koje su pretrpele neuspeh na izborima ili na njima nisu ni učestvovalе što otvara širok prostor „neizbornoj parlamentarizaciji“ (o tome: Kasapović 2003, 242).

Usredsredićemo se na problem discipline poslanika kao bitnog preduslova funkcionisanja parlamentarizma, koji slobodan mandat dovodi u pitanje. Bez poslaničke discipline, naročito u parlamentima u kojima su odnosi snaga izjednačeni, nekoliko „poslaničkih nomada“ mogu učestalom promenom „partijskog dresa“ da prouzrokuju permanentne smene na vlasti i da do maksimuma povise stepen neizvesnosti u političkom životu. O neophodnosti partijske discipline Sartori neuvijeno saopštava sledeće: „Ideal

stranačke discipline nije popularan ideal. Mnogo je suza proliveno nad tužnom sudbinom *back-benchera*, *peonesa* ili parlamentarnih vodonoša i mnogo se prezira sručilo na poslanika koji se povinuje stranci. Oplakujem ga i ja, i ne bih voleo da sam u njegovoj koži. Činjenica je, i ostaje tako, da parlamentarna vlada ne može da vlada bez parlamentarne podrške, da podrška znači da su stranke koje podržavaju vladu zaista u stanju da obezbede glas svojih poslanika, što sa svoje strane znači mogućnost da se primora na jednoobrazno glasanje“ (2003, 121). Izneta ocena odnosi se na parlamentarni sistem, dok predsednički sistem može da funkcioniše i bez jednoobraznog glasanja; štaviše u situacijama kada, na primer, predsednik SAD potiče iz partije koja nema većinu u Kongresu i (ili) Senatu, spremnost poslanika da ne glasaju prema partijskoj afilijaciji, omogućava izglasavanje zakona. Zbog toga Von Beyme, s pravom, govori o individualističkom ponašanju poslanika u glasanju u SAD (2002, 148).

7. Jedan od načina kojim partije teže da očuvanju homogenost parlamentarne grupe je izbor pripadnika vlastitog rukovodstva u parlament. Partijski funkcioneri rado prihvataju poslanički mandat, jer time dobijaju značajnu simboličku satisfakciju za svoj rad. Povrh toga, posedovanje mandata ima za njih u postkomunističkim zemljama još dva, izuzetno važna, efekta. Prvi je vezan za relativno visoke poslaničke plate što je, neosporno, značajan „mamac“, jer u većini tih zemalja postoji visok nivo nezaposlenosti i malo uspešnih privrednih preduzeća koja mogu da ponude političkim funkcionerima privlačnije zaposlenje. Drugi, možda još važniji efekat je to što je poslanički imunitet u većini postkomunističkih zemalja široko definisan, pa može da posluži kao efikasna zaštita od odgovornosti za krivična dela i prekršaje koji često nemaju nikakve veze sa redovnom poslaničkom aktivnošću (klevete, uvrede, korupcija, prekršaji javnog reda i mira). Pomenimo, na primer, član 103 Ustava Srbije (2006) prema kojem „narodni poslanik ne može biti pritvoren, niti se protiv njega može voditi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora, bez odobrenja Narodne skupštine“.

Ne treba nipošto izgubiti iz vida da poslanik pozivajući se na imunitet, ne ostvaruje samo privremeno odlaganje pokretanja krivičnog ili prekršajnog postupka, nego često i potpuno oslobađanje od odgovornosti, pošto u toku trajanja mandata protekne objektivni rok zastarelosti. Evropska komisija procenjuje, na primer, da je čak polovina članova Rumunskog parlamenta potplaćivala pojedince u okviru svoje stranke kako bi dobila bolji položaj na listi kandidata (u toj zemlji primenjuje se sistem zatvorene liste) i da su mnogi od njih to činili kako bi bili zaštićeni imunitetom od krivičnog gonjenja, a slično važi i za Ruski parlament (prema: Karklins 2007, 35). Bivši član ruske Dume, Grigorij Javlinski izjavio je da je "...odvratno koliko se mnogo kriminalaca nadmeće za mesto u Dumi kako bi dobili imunitet. Kako zakonodavno telo da se bori protiv korupcije kada sami njegovi članovi rade takve stvari?" (prema: Karklins 2007, 35).

8. Favorizovanje nosilaca rukovodećih položaja u partiji da postanu poslanici ipak nije siguran lek protiv poslaničke nediscipline. „Školski primer“ za to je „pobuna“ poslanika Srpskog pokreta obnove (SPO) 2004, u kojoj su čak 9 članova poslaničke grupe te partije u parlamentu (od ukupno 13) otkazali poslušnost rukovodstvu, napustili SPO i obrazovali Demokratski srpski pokret obnove (DSPO). U „pobuni“ je uzelo učešća 7 članova Glavnog odbora i dva potpredsednika SPO.
9. Poslanički „transferi“, po pravilu, manje se manifestuju u proporcionalnim nego u većinskim izbornim sistemima. Pored karaktera izbornog sistema, na spremnost na promenu partijske afilijacije poslanika snažno utiču stepen institucionalizacije partija i partijskih sistema. Ako je reč o visoko institucionalizovanim partijama i partijskim sistemima, prelasci poslanika iz jedne partije u drugu su retki, čak iako je na snazi većinski izborni sistem (SAD, Velika Britanija). Upravo u tome treba tražiti objašnjenje zašto su u tim zemljama prelasci iz jedne partije u drugu (*cross the floore*) nsvakidašnji politički događaji. U SAD su, na primer, dva demokratska senatora i šest kongresmena pristupili 1994 Republikanskoj partiji. U Velikoj Britaniji u razdoblju od skoro pola stoleća (1950–1996) na prelazak iz Laburističke par-

tije u Konzervativnu i obrnuto, odlučilo se samo 6 poslanika (prema: Bowler 2000, 177). „Preobraćenici“ su u obe zemlje u drugoj partiji nailazili na izrazito negostoljubiv prijem; oni, po pravilu, nisu dobijali priliku da nastave političku karijeru ili, ako im je to ipak polazilo za rukom, prethodno su morali da izdrže dug i naporan „iskušenički test“ u kojem dokazuje odanost novoj partiji. Tu, dakle, nije reč samo o skrupuloznosti poslanika, nego i o odbojnom stavu pripadnika druge partije koji nerado primaju „strance“ socijalizovane u različitoj partijskoj subkulturi.

10. Ali i poslanici koji u Velikoj Britaniji ostaju u redovima svoje partije, ne glasaju uvek kako partija zahteva što dobro ilustracije podatak da je između 1970. i 1974. – kada su Konzervativci imali „tanku“ većinu u Donjem domu – 2/3 poslanika te partije glasalo, bar jednom, protiv predloga vlastite vlade i da je konzervativna vlada 5 puta poražena zahvaljujući glasovima vlastitih poslanika (Von Beyme 1985, 319). U toj zemlji nedisciplinovanim članovima poslaničke grupe osim gubitka partijske podrške na sledećim izborima, preti još jedna sankcija; premijer vlade ima pravo da raspusti parlament i da zakaže prevremene izbore (*early elections*) na kojima partija otkazuje podršku „buntovnicima“.
11. Sa problemom „partijskih prebega“ suočila se Italija posle „kraha“ partijskog sistema, sredinom devedesetih godina prošlog stoleća. U novom, fražilnom partijskom sistemu Italije registrovana je pojava „masovnog dezertiranja“ poslanika u druge stranke, što potkrepljuje podatak da je u toj zemlji od 1996. do 1999., 99 poslanika promenilo partije, neki od njih više puta. U postkomunističkim zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope – ni proporcionalni izborni sistem nije u stanju da spreči brojne interpartijske transfere poslanika. „Poslanički nomadi“ su, na primer, registrovani u Hrvatskoj u prethodnim sazivima parlamenta o čemu svedoče sledeći podaci: 1990–1992. (8); 1992–1995. (18); 1995–1999. (13); i 2000–2002. (20). U Crnoj Gori je od 2004. do 2007, takodje, registrovano više promena partija od strane poslanika. Ali, to su samo neki neizbežni efekti koji ne dovode u pitanje generalni zaključak da je slobodni mandat u demo-

kratskom smislu superiorna institucija u odnosu na imperativni mandat, jer obezbeđuje poslaniku da umesto apriornog stava diktiranog od strane rukovodstva partije, formira svoje mišljenje uzimajući u obzir i argumente i činjenice koje iznose drugi poslanici u demokratskoj raspravi. U ovom slučaju, poslanik je taj koji odlučuje i izglasava odluke, dok kod imperativnog mandata odlučuje vrh partije, a poslanik to samo potvrđuje svojim iznudenim glasanjem.

Spodjenje poslanika u Srbiji na transmisiju tuđih odluka otvara pregršt pitanja, od kojih ćemo, namerno u hiperboličkom obliku, navesti sledeća: da li su oni narodni predstavnici ili partijski poverenici (?), da li je parlament utemeljen na principu partijskog mandata autonomna politička institucija ili kongres partijskih poverenika (?), zar ne bi bilo efikasnije da partije (koalicije) imaju jednog poverenika (umesto 250!) koji raspolaže sa brojem glasova u skladu sa snagom partije (?) i postoji li u epohi elektronskih komunikacija jeftiniji način prenošenja odluka od poverenika koji to čini usmeno (?).

12. Ali, vratimo se Srbiji u kojoj je od 1992. do danas sa kratkim prekidom na snazi imperativni partijski mandat. Takav mandat, doduše, nije uspostavljen expressis verbis, nego indirektno, odredbama izbornih zakona iz 1992. i 2000. po kojima poslanik gubi mandat u parlamentu, prestankom članstva u partiji na čijoj je listi izabran, a o čemu arbitrarno i besprizivno odlučuje partijsko rukovodstvo. Koristeći tu zakonsku odredbu, partije su „preko noći“, odlukama svojih organa, eliminisale pojedince iz članstva, čime su oni automatski gubili poslaničku funkciju. Razlog za to mogla je da bude poslanička nedisciplina, ali ne treba nipošto isključiti ni nastojanje da se „sklanjanjem poslanika“ uprazni mesto za ličnosti bliske partijskom vodji, niti težnju da se „uzvratu usluga“ važnim partijskim „mecenama“.

Oduzimanje mandata poslanicima koji nisu u parlamentu prenosili odluke partijskih moćnika ostvarivano je okolišnim putem „trasiranim“ zakonskim rešenjem prema kojem poslaniku automatski prestaje mandat isključenjem iz članstva partije na čijoj listi je izabran (član 88, stav prvi, *Zakona o izboru narodnih po-*

- slanika-2000.*). Pošto odluka partije o tome nije podložna sudskom osporavanju, poslanici su pretvoreni u privremene nosioce partijskog mandata, a parlametarni klub potpuno lišen uticaja.
13. Opisana situacija promenjena je odlukom ustavnog suda Srbije 27. maja 2003., kada je proklamovan princip slobodnog mandata. Na taj način Ustavni sud je „stao na put“ samovolji partijskih rukovodstava i ojačao položaj poslanika. Ali je odluka Ustavnog suda sprovedjena u život samo do 3. marta 2004., kada je obrazovana manjinska vlada (na čelu sa DSS) koja je onemogućila sprovedjenje navedene odluke sve do kraja svog mandata (2007.). Ta vlada, tačnije rečeno njena većina u Administrativnom odboru Narodne skupštine Srbije, grubo je derogirala tu odluku prihvatajući tzv. „blanko ostavke“ koje su članovi nekih partija (DSS, G17 plus) bili prisiljeni prethodno da potpišu da bi bili uključeni na partijsku listu na parlamentarnim izborima u decembru 2003. „Blanko ostavke“ su, međjutim, politički ugovori između poslanika i partije i ne mogu da derogiraju imperativnu zakonsku normu o slobodnom mandatu. Ali, Administrativni odbor nije se na to obazirao, nego je, na osnovu „blanko ostavki“, nezakonito oduzimao mandate „neposlušnim“ poslanicima, da bi sačuvao tanak „mandatski saldo“ manjinske vlade (Goati 2006, 251). Ništa nisu pomogle tužbe poslanika sudovima u Srbiji, jer ni jedna od tih tužbi (ukupno 7) nije rešena do kraja mandata manjinske vlade (maj 2007.).
14. Ukratko, odlukom Ustavnog suda ukinuti imperativni mandat nastavio je, doduše *contra legem*, da reguliše status poslanika Narodne skupštine Srbije sve do usvajanja Ustava (2006.) koji je posredno prihvatio kategoriju imperativnog mandata u članu 102 (stav drugi) koji glasi: „Narodni poslanik je slobodan da pod uslovima određenim zakonom neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika“. Reč je eufemističkoj formulaciji koja nastoji da prikrije da je poslanik prinudjen da se „slobodno odrekne svoje slobode“ u korist partije, jer je jasno da će partija u svoju izbornu listu uključiti samo one poslanike koji se izjasne na rečeni način. U takvim okolnostima, poslanici su pretvoreni – do-

duše, sada ne protivpravno nego u skladu sa ustavom – u privremene i zamenljive nosioce „imperativnog partijskog mandata“, parlamentarni klub u grupu pojedinaca bez ikakve autonomije, a parlament u „protočni bojler“ političkih partija. Na opisani način Srbija je postala „zarobljena država“ od strane partijskih vodja i devijantan slučaj kako medju zemljama stabilne demokratije, tako i medju postkomunističkim zemljama ovog regiona.

Literatura

- Bierke, Wolfgang. 1961. *European Election by Direct Suffrage*, Leiden: A. W. Sykoff.
- Bowler, Shaun. 2000. „Parties in the Legislature: The Competing Explanations“, In: *Parties without Partisans, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Eds. Dalton, Russell, and Martin, Wattenberg, London Oxford University Press.
- Goati, Vladimir. 1989. *Politička anatomija jugoslovenskog društva*, Zagreb: Naprijed.
- Goati Vladimir. 2004. *Partije i partijski sistem Srbije*, Niš: Ogi.
- Goati Vladimir. 2006. *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.
- Karklins, Rasma. 2007. *Sistem me je naterao, Korupcija u postkomunističkim društvima*, Beograd: OEBS, Misija u Srbiji.
- Kasapović, Mirjana. 2003. *Izborni leksikon*, Zagreb: Politička kultura.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Party and Party Systems, A Framework for Analysis*, Volume I, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Djovani. 2003, *Uporedni ustavni inženjering, Strukture, podsticaji, ishodi*, Beograd: Filip Višnjić.
- Sobolewski, Marek. 1968. „Electors and Representatives: A Contribution to the Theory of Representation“, In: *Representation*, Eds. Ronald Pennock and John Chapman, New York: Atherton Press.
- Von Beyme, Klaus 1985. *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot: Gower.

Von Beyme, Klaus. 2002. *Transformacija političkih stranaka*, Zagreb: Fakultet Političkih znanosti.

Vladimir Goati

PARLIAMENTARIANISM AND THE PARTY SYSTEM OF SERBIA

Abstract: Author reconsiders in this paper the composition of party system of Serbia analysing electoral system and the nature of parliamentary mandates. He focuses on two fundamental weaknesses of the electoral system in Serbia. The first is related to the nature of proportional electoral system, which he calls indirect proportional system. The second weakness of the proportional system in Serbia is reflected in imperative mandates of MPs. The author compares free with imperative mandates and insists on superiority of free mandates in comparison with imperative mandates and lists shortcomings of the latter. The paper concludes that Serbia has become a captivated country.

Key words: Parliamentarianism, party system, electoral system, imperative mandate, free mandate, immunity of MPs, transfer of MPs

NADLEŽNOSTI PARLAMENTA

Abstrakt: *U ovom radu se razmatraju najvažnije nadležnosti parlamenta sa osvrtom na Skupštinu Srbije, čime se pokazuje koliku ulogu ima ili treba da ima, ova najvažnija institucija predstavničke demokratije u procesu demokratske konsolidacije. Poslanici za skupštinskom govornicom podsećaju na gladijatore u areni a u poslaničkim klupama su sebe sveli na pritiskivače tastera i glasačku mašinu. Tu se samo verifikuju odluke koje su već donete na drugom mestu. Zakoni se donose kroz skupštinu a ne od strane skupštine. Parlament formalno kontroliše vladu, ali ustvari partijski lideri vladajuće koalicije, koji sede u vladi, preko šefova poslaničkih grupa i partijske discipline kontrolišu parlament. Narodna skupština se nalazi negde na razmeđu između „podređenog“ (subordinate) i „potčinjenog“ (submissive) zakonodavca. Ustavnim rešenjima i parlamentarnom praksom, reprezentativna funkcija parlamenta je u značajnoj meri načeta. Praktično, poslanik je sveden na zastupnika svoje poslaničke grupe ili stranke, umesto da bude zastupnik interesa birača. Ugled i legitimnost parlamenta ugrožavaju česti transferi poslanika i oduzimanje mandata. Kroz uvid u obavljanje svojih osnovnih delanosti može se iznova utvrditi da parlament gubi kontrolu nad sopstvenom agendom i da je snažna tendencija suprematije (prevlasti) egzekutive (izvršne vlasti). Partije, a ne poslanici su glavni akteri, kako u oblikovanju parlamenta, tako i u njegovom radu. Ono u čemu parlament ostaje nužan i nezamenljiv, to je građenje parlamentarne većine koja omogućuje izbor vlade i usvajanje zakona. Narodnoj skupštini Srbije predstoji veliki posao u pogledu harmonizacije velikog proga zakonskih propisa, kao preduslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Između imperativa spolja i svojih unutrašnjih protivurečnosti, Skupština Srbije će simultano morati da u hodu unapređuje svoj rad i vodi računa o*

interesima onih koji su je izabrali, kako ne bi sve više tonula u servis vlade i vladajućih partija.

Ključne reči: *nadležnosti parlamenta, Skupština Srbije, političke partije, proces demokratske konsolidacije.*

Uvod

U ovom radu se razmatraju najvažnije nadležnosti parlamenta sa osvrtom na Skupštinu Srbije, čime se pokazuje koliku ulogu ima ili treba da ima, ova najvažnija institucija predstavničke demokratije u procesu demokratske konsolidacije.

Parlament je samo srce političkog procesa od izražene volje birača na izborima i artikulisanja njihovih interesa, sve do izbora, kontrole i smene vlade koja operativno sprovodi politiku kao izvršna vlast. Re-rezentativna (predstavnička) demokratija je forma vladavine u kojoj građani ne vladaju neposredno, već putem predstavnika izabranih na neposrednim izborima. Osnova ovog koncepta je da građani biraju svoje predstavnike koji donose odluke za koje su odgovorni onima koji su ih izabrali. Birači drže izabrane predstavnike odgovornim putem izbora. Za birače je važno koga biraju da bude njihov predstavnik, a za poslanike, kako da ostvare očekivanja birača, ali i kako da budu ponovo izabrani. Suština reprezentativne demokratije je u odgovornom vođenju javnih poslova od strane onih kojima se to poverava. Postavlja se pitanje kako povezati i integrisati različite interese i opšti smer politike, odnosno javni interes.

Parlament je predstavničko telo neposredno izabrano od naroda (građana) da govori i odlučuje „u ime naroda“. U pisanim ustavima njima se dodeljuje počasno mesto i opisuju se pre izvršne i sudske vlasti (Hejvud, 2004:758). Parlament (skupština, legislativa) ima, bar formalno, centralnu poziciju u sistemu vladavine. Legislativa je jedna od tri grane vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska). Ovakva njihova pozicija i poštovanje proizilazi iz neposrednog izbora od strane građana (naroda), što su sastavljeni od predstavnika naroda i imaju legitimitet nosioca „narodnog suvereniteta“. Parlament je velika pozornica ili arena

na kojoj se odigrava vidljivi deo, pre svega, zakonodavnih aktivnosti, pri čemu je obično predstava pripremljena na drugom mestu – u rukovodstvima partija i partijskih koalicija. Onaj ko sastavlja izborne liste, a to su najčešće partijske elite, taj oblikuje parlament i presudno utiče na njegove aktivnosti. Na taj način je zakonski predlog ponekad usvojen pre nego što i počne javna rasprava o njemu. Parlament je gotovo svuda u demokratskim državama institucija sa velikim dostojanstvom i poštovanjem. Posebno je važan za demokratizaciju postkomunističkih društava. Kako ističe Sartori: „Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora pored parlamentarnog“ (Sartori, 2003:132). Na žalost, Skupština Srbije je u značajnoj meri marginalizovana. Prevlast izvršne vlasti (Vlade), trgovina mandatima, glasanje iz inostranstva, često menjanje personalnog i stranačkog sastava i bez izbora, dugo čekanje nekih sistemskih zakona i nevidljivi rad skupštinskih odbora¹, umesto „inkubatora demokratije“, učinili su je jednom od slabijih institucija. Poslanici za skupštinskom govornicom podsećaju na gladijatore u areni, a u poslaničkim klupama su sebe sveli na pritiskivače tastera i glasačku mašinu. Tu se samo verifikuju odluke koje su već donete na drugom mestu. Zakoni se donose *kroz* skupštinu, a ne *od* strane skupštine. Parlament formalno kontroliše vladu, ali u stvari partijski lideri vladajuće koalicije, koji sede u vladi, preko šefova poslaničkih grupa i partijske discipline kontrolišu parlament.

Da bi obavljao svoje osnovne funkcije, odnosno poslove iz svoje nadležnosti na prihvatljiv (legitiman) način, parlament mora da ispunjava sledeće uslove: njegov rad i njegova vlast mora biti u skladu sa ustavom; parlament mora biti konstituisan tako da adekvatno predstavlja sve sektore, odnosno diverzitet jednog društva (politički, polne, rase, etničke, manjinske). U tom pogledu, potrebno je da parlament bude izabran od strane suverenog naroda (građana) na slobodnim i fer izborima sa univerzalnim biračkim pravom. Takođe, važno je da parlament bude nezavistan od izvršne vlasti, što znači, da ima svoju autonomiju i sopstvene resurse – budžet i administraciju, kao i da omogući slobodu

¹ U izveštaju predsednika Skupštine Srbije (2003–2006), pored ostalog navodi se da su skupštinski odbori održali 862 sednice. Najvredniji je bio Zakonodavni s 121 sednicom, a najmanje je radio Odbor za lokalnu samoupravu koji je zasedao samo šest puta. Odbor za privredne reforme nije ni konstituisan. Danas, 05.12.06.

izražavanja različitih gledišta za sve svoje članove bez ikakvog pritiska i represije.

Odnos parlamenta i Predsednika Republike. Sve države imaju parlament, ali sve one nisu parlamentarne demokratije. U Srbiji je na snazi polupredsednički sistem². Predsednik Srbije nema „proaktivnu moć“ predlaganja zakona i donošenja uredbi sa zakonskom snagom (dekreta), već samo „reaktivnu“ moć vraćanja zakona. Veto je reaktivna zakonodavna moć. Obzirom da ukazom proglašava zakone, može zahtevati da Narodna skupština ponovo glasa o zakonu, ali je dužan da proglasi ponovo izglasan zakon. Ovo svoje ovlašćenje predsednik je koristio nekoliko puta (Zakon o vladi i Zakon o radu). Ovaj deo nadležnosti, iako ograničen, pokazao je svoje dobre strane kao korigujući faktor u uslovima kada postoji fuzija vlasti između Skupštine i Vlade. Novim Ustavom Srbije usvojenim (2006.), prema članu 118., Skupština Srbije ima mogućnost da „zbog povrede Ustava, smeni neposredno izabranog predsednika Srbije glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika“.

Odnos parlamenta i Vlade. Jedno od najvažnijih i možda ključno pitanje u reprezentativnoj demokratiji jeste odnos između zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno, između parlamenta i vlade. Reč je o dvostrukom imperativu, potrebi za predstavljanjem i neophodnosti vladanja. U parlamentarnim sistemima egzekutiva (izvršna vlast) nije nezavisna od skupštine. Ako većina u skupštini zahteva promenu pravca politike, ona može zameniti vladu. Negde i parlament ima pravo da raspusti vladu. U Nemačkoj konstruktivno izglasavanje nepoverenja vladi, znači obavezu da se pre izglasavanja nepoverenja odredi naslednik predsednika vlade. Taj odnos je posredovan političkim partijama kao glavnim akterima. Parlament (skupština, legislativa) ima, bar formalno, centralnu poziciju u sistemu vladavine. Prema Ustavu Srbije izvršna vlast je skoncentrisana u Vladi koja čini samo jezgro vlasti. Prema čl. 122 Ustava Srbije piše: „Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji“. Za razliku od

² Za ovaj sistem se koriste različiti izrazi: semiprezidencijalizam (Diverže, Linc), premijer-prezidencijalizam (Shugart i Cary), predsednik-parlamentarizam, bicefalna egzekutiva, „dvovlašće“, ili „jedna zemlja, a dva gospodara“, naročito, kada je reč o kohabitaciji. Polupredsednički sistemi su: Francuska, Austrija, Finska, Island, Irska i Portugalija. O ovome smo videti detaljnije u tekstu Slaviša Orlović, *Polupredsednički sistem i partijski sistem Srbije*, u *Političke stranke u Srbiji, struktura i funkcionisanje*, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

parlamenta koji teži da postigne makar formalnu jednakost svojih članova, izvršna vlast je obično piramidalna i organizovana prema liderskoj strukturi, sa težnjom da bude koncentrisana u rukama predsednika vlade. Suprematija izvršne vlasti, ogleda se, između ostalog i u činjenici da lideri partija koje čine vladinu većinu, sede u vladi i preko šefova poslaničkih grupa u Skupštini kontrolišu legislativu. Odnos parlamenta i vlade najbolje se vidi u ostvarivanju njegovih nadležnosti.

U evoluciji političkih institucija menjala se i uloga parlamenta³. Danas je sve prisutnija suprematija (prevlast) izvršne vlasti (vlade ili predsednika države), pa se sedište političke moći pomera sve do političkih partija. U tom smislu, skupštine se svode na „pričaonice“, „debatne klubove“ ili „javne forume“ koji samo potvrđuju odluke donete na drugom mestu. Ako je suprematija egzekutive (prevlast izvršne vlasti) svetski trend, marginalizacija i podređenost parlamenta vladi su u našim okvirima krajnje ishodište tog trenda.

Nadležnosti i funkcije parlamenta Srbije u komparativnoj perspektivi

Skupština (parlament) različito obavlja svoje funkcije ili poslove iz domena svojih nadležnosti u zavisnosti od razlika i uslova u pojedinim državama i njihovim političkim sistemima. Kod većinskog izbornog sistema je veća veza birač-poslanik, i akcenat je na predstavljanju izborne jedinice. Važan uticaj na obavljanje nadležnosti i unutrašnji rad skupštine ima partijska disciplina. Različite parlamentarne institucije imaju različitu težinu u praksi pojedinih parlamenata. Britanski parlament je dobar primer za *Question Time* (Vreme postavljanja), a američki kongres za *Public Hearing* (Javna slušanja ili javne konsultacije).

³ Govoreći o političko-institucionalnom razvoju britanskog sistema, u delu političke literature, V. Vasović zapaža: „Dok je tokom prošlog i početkom ovog veka u nizu radova kruna zauzimala prvo mesto, a zatim Vlada i Parlament, bez uključivanja partija u okvir analize, dotle će Osten Og, već između dva svetska rata, na prvo mesto svoje analize staviti Vladu, a zatim i Parlament i na kraju partiju, da bi Andre Matijot u novije vreme počeo svoju analizu sa partijama iza kojih sledi Vlada, pa zatim Parlament i tek na kraju kralj“, *Savremeni politički sistemi*, str. 60., fusnota 4.

U najvažnije nadležnosti parlamenta spada izbor i razrešenje vlade, nadziranje i kontrola vlade, debatovanje (*parlare*-govoriti), usvajanje budžeta, donošenje zakona, političko predstavljanje (reprezentacija), političko obrazovanje i obezbeđivanje legitimiteta vlasti. Drugim rečima, parlament obavlja različite funkcije među kojima su, zakonodavna, finansijska, deliberativna (diskurzivna, raspravljačka), kritička, informativna i reprezentativna (predstavnička) (Laundry, 1989:11).

Donošenje zakona

„Postoje dve stvari koje, ako volite, ne treba gledati kako se prave – kobasice i zakoni“.

Oto fon Bizmark

Da li je parlament zaista zakonodavno telo? Ako jeste koliki su mu zakonodavni kapaciteti? Zbog svoje dominantne uloge zakonodavne – donošenja zakona, parlamenti se često sinonimno nazivaju i legislative (*lex* – zakon). Ovom svojom delatnošću parlament kreira, oblikuje ili bar utiče na javnu politiku. U odnosu na zakon ili pravo, kako ističe Hejvud, legislativna vlast stvara pravo, donosi zakon; izvršna vlast primenjuje pravo, ona sprovodi zakone; i sudska vlast tumači pravo, ona prosuđuje o značenju zakona (Hejvud, 2004:580). Ovo se još naziva i normativna nadležnost parlamenta u koju spada ustavotvorna vlast, zakonodavna vlast, donošenje drugih propisa (odluka) i opšte političkih akta (rezolucije, deklaracije). Karl Fridrih u *Konstitucionalnoj demokratiji* lepo piše: „Zakonodavstvo se tradicionalno shvaćalo kao posebna oblast reprezentativnih skupština. Reprezentativne skupštine se, u stvari nazivaju „zakonodavna vlast“, iako se uvijek odmah priznaje da ove skupštine nemaju isključivu kontrolu nad zakonodavstvom, niti se bave samo zakonodavstvom. Ipak, na zakonodavstvo se, po tradiciji, gleda kao na njegovu primarnu funkciju“(Fridrih, 1996:263).

Pravo predlaganja zakona imaju vlada, poslanici, šef države (Finska, Mađarska, Rusija), građani, radna tela parlamenta (odbori)(Pajvančić, 2005:150–52). U Italiji, regionalni saveti (*regional councils*), lokalni saveti (veća) i Nacionalni savet za ekonomiju i rad mogu inicirati zakone. Regionalne skupštine mogu imati ovo pravo u Finskoj i Portugaliji (Laundry, 1989:66). Parlamentarni odbori (*committees*) mogu imati

zakonodavnu inicijativu (Finska, Izrael, Japan, Švedska). U Finskoj je ovo pravo rezervisano za dva odbora, Odbora za finansije i Bank Committees koji mogu inicirati promenu zakona o bankama. Zemlje u kojima se inicijalno pretresanje zakona vrši u odborima su Argentina, Brazil, Obala Slonovače, Francuska, Grčka, Gvatemala, Italija, Japan, Luksemburg, Meksiko, Holandija, Norveška, Portugalija, Švedska i Švajcarska (Laundry, 1989:72). U nemačkom Bundestagu predlog zakona prolazi tri čitanja, a u odboru se odvija rasprava između prvog i drugog čitanja.

Egzekutiva, odnosno vlada ima dominantnu ulogu u zakonodavnoj inicijativi u većini zemalja (Laundry, 1989:66). Kako navodi Hejvud, oko 80 procenata zakona koje razmatra američki Kongres, „najnezavisnija i najsnažnija skupština u razvijenom svetu“, potiču od predsedničkih inicijativa. Neposredno izabrani predsednici imaju pravo da donesu zakone dekretom (francuski predsednik) ili ukazom (ruski predsednik) ili da stave veto na zakon (američki predsednik)(Hejvud, 2004:588). U Nemačkoj 75 % zakonodavnih inicijativa dolazi od vlade, a samo 15% od parlamenta (Rodin, 2006:31). Ostale inicijative dolaze od drugog doma parlamenta i civilnih udruženja. U Irskoj i u Britaniji, na primer, vlada ima gotovo kompletnu kontrolu parlamentarne agende (Gallager, Laver, Mair, 2005:64). I parlament i vlada su gotovo spojeni („*fused*“), svi ili gotovo svi ministri vlade su istovremeno i članovi parlamenta. Parlament Mađarske je u periodu 1990. do 1994. usvojio 63% vladinih predloga zakona, ali i 22% predloga zakona od strane poslanika, odnosno 15% predloga skupštinskih odbora.

U nekim zemljama zakon može biti predložen narodnom inicijativom (*popular initiative*), u Austriji 100.000 birača, u Italiji 50.000 birača. U Srbiji pravo predlaganja zakona imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača⁴. U Srbiji je za predlog zakona od strane građana, po Ustavu iz 2006. godi-ne potrebno 30.000 potpisa. Ranije je bilo dovoljno 15.000 potpisa.

Parlamenti retko primenjuju pozitivnu zakonodavnu aktivnost da predlože zakone, ali ih retko i odbacuju. Prema Hejvudu, „evropski parlament uopšte nije zakonodavno telo, pošto zakone uglavnom do-

⁴ Ustav Republike Srbije, iz 2006., član 107.

nosi savet ministara“ (Hejvud, 2004:588). U donjem domu holandskog parlamenta skoro polovina zakona se promeni posle dogovora u parlamentu, dok su porazi vlade u donjem domu britanskog parlamenta retki, skoro izuzetni događaji. Predlozi zakona najčešće potiču iz izvršne vlasti koja ima pristup savetima stručnjaka i informacijama potrebnim za kreiranje politike. Hejvud rezimira: „I previše često, zakoni se donose KROZ skupštine, pre nego OD skupštine (podvukao S. O.)“ (Hejvud, 2004:588). U Parlamentima sa dvodomom strukturom zakonodavnu funkciju dele oba doma. U Belgiji, Italiji, i Švajcarskoj moć oba doma je skoro izjednačena (Laundry, 1989:67). *Praksa u Srbiji*. Dostojanstvo parlamenta u tranzicionim društvima je izuzetno važno za legitimitet institucija i demokratsku konsolidaciju. Skupština Srbije je „podređeni i potčinjeni zakonodavac“.⁵ Većina predloga zakona dolazi od Vlade. U Skupštini Srbije, četiri petine zakona o kojima se raspravljalo poticali su od Vlade, a čak devet desetina usvojenih zakona predložila je Vlada⁶. U svom redovnom izveštaju o radu (o hiljadu dana ovog saziva) Skupština Srbije (2003–2006), predsednik Skupštine, Predrag Marković istakao je da je održana 71 sednica koje su trajale 331 dan, usvojeno je 260 zakona i 219 odluka i drugih akata⁷. Više od 80% poslaničkih predloga zakona nikada nije uvršćeno u dnevni red nekog od skupštinskih zasedanja⁸. U Srbiji od 2001. do 2004. godine, 89% prihvaćenih zakona poteklo je od Vlade, svega 9% od strane poslanika, a nijedan od strane skupštinskih odbora. U 2005. taj trend je donekle promenjen. Parlamentarni odbori su predložili 23 akta, a poslanici 73. Procenat usvojenih u odnosu na predloge zakona od strane poslanika je izuzetno nizak sa svega 16%⁹. Narodna skupština se nalazi negde na razmeđu između „podređenog“ (*subordinate*) i „potčinjenog“ (*submissive*) zakonodavca.

⁵ Na osnovu poznatog merila Urlike Liebert, „*Parliament in the Consideration of Democracy*, U: *Parliament and Democratic Consolidation in South Europe*, eds. U. Liebert and M. Cotta, Pinter Publishers, 1990.

⁶ Vidi detaljnije u: Slobodan Antičić, *Elita, građanstvo i slaba država*, str. 145–146

⁷ Danas, 05.12.06.

⁸ *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006., str. 23

⁹ U Mađarskoj, u prvim godinama tranzicije taj procenat je iznosio 28%, u Poljskoj 50%, u Češkoj 67%, u Sloveniji zavidnih 76%.

Skupština slabo koristi sopstvenu zakonodavnu vlast. Većina zakona koje je Narodna skupština donela, razmotrena je i usvojena po hitnoj proceduri, bez kvalitetnije javne debate. Tome su doprinele promene poslovnika pri čemu je kvorum od 126 poslanika potreban samo za početak sednice i u danu za glasanje¹⁰. Po hitnom postupku 2001. bilo je predloženo 23% zakona; 2002. 40%; 2003. 56%; 2004. i 2005. taj procenat se popeo na preko 80% zakona. Nema ravnoteže između hitnosti procedure i kvaliteta usvojenih normi.

„Naručeno“ zakonodavstvo više predstavlja obezbeđivanje zakonskih okvira za upravu nego što je reformsko. Usvojeni zakoni su često slabog kvaliteta, suprotni evropskim normama i standardima (Zakon o verskim zajednicama). Najčešće su zakoni donošeni bez adekvatne javne rasprave ili kritikovani od strane stručne javnosti (Zakon o pomoći porodicama haških optuženika, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o poslaničkim primanjima, Zakon o radu, Zakon o tržištu hartija od vrednosti). Nema planiranja zakonodavne politike i zakoni se uglavnom donose bez potrebnih finansijskih projekcija¹¹. Izostaje analiza procene uticaja zakona (*impact assessment*). Mehanizmi kontrole sprovođenja zakona primenjuju se selektivno. Pojedini zakoni, ni nekoliko godina nakon usvajanja nisu počeli da se primenjuju (Zakon o lustraciji donet 2003., Zakon o upravnom sudu – 2002., zakon o sudovima, donet 2002., Zakon o zaštitniku građana (ombudsmanu) donet 2005., a ombudsman izabran tek 2007., Zakon državnoj revizorskoj ustanovi). Neke od usvojenih zakona ne poštuje ni sama Skupština (npr. ne poštovanje rokova o izboru i konstituisanju novoformiranih organa – imenovanje Nacionalnog prosvetnog saveta, Saveta radiodifuzne agencije, Državne revizorske institucije, Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, do ombudsmana).

¹⁰ Prema članu 86. Poslovnika Narodne Skupštine Republike Srbije, od („Službeni glasnik RS“, broj 53/05), Skupština može početi sa radom ako je prisutna jedna trećina poslanika, odnosno, „Rasprava o pojedinim tačkama iz utvrđenog dnevnog reda sednice Narodne skupštine vodi se bez obzira na broj prisutnih narodnih poslanika. Kvorum za rad Narodne skupštine u Danima za glasanje, prilikom usvajanja zapisnika sa prethodne sednice i utvrđivanja dnevnog reda, kao i na konstitutivnoj sednici Narodne skupštine, postoji ako je na sednici Narodne skupštine prisutno najmanje 126 narodnih poslanika“.

¹¹ *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006., str. 25

Parlament je „zakonodavna mašina“ kao što su poslanici „glasačka mašina“. Još je Valter Bedžot zapazio da pravljenje zakona nije najvažnija uloga parlamenta.

Izbor i razrešenje vlade

Izborom vlade u parlamentu izdvaja se donošenje zakona od njihovog izvršenja. Narod (građani), gotovo nigde ne bira neposredno one koji vladaju, osim u SAD, ali i tamo putem elektorskih glasova. Na izborima se obično biraju parlamenti koji biraju vladu koja vlada. Po Jelineku (nemačkom pravniku) narod je prvostepeni državni organ, a predstavničko telo drugostepeni organ (Lovo, 1999:68). Između građana i izvršne vlasti stoje bar dva posrednika – političke partije i parlament. Da li parlament samo bira ili i razrešava vladu? Partija ili koalicija partija koja ima većinu u parlamentu formira vladu, najčešće na formalni predlog šefa države. Parlament bira vladu, daje joj podršku da vlada i može je smeniti.

Praksa u Srbiji. Parlament Srbije je samo birao, ali ne i razrešavao Vlade, iako je u nekoliko navrata opozicija zahtevala da se raspravlja o poverenju Vlade ili nekih njenih ministara. Skupštinska većina je gotovo uvek ignorisala zahteve opozicije.

Nadziranje i kontrola vlade

Da li parlament kontroliše vladu ili vlada preko stranačkih lidera koji sede u njoj kontroliše parlament? Kontrola i nadgledanje imaju za cilj da proizvedu odgovornu vladu. Parlament (skupština) je i nastao u Velikoj Britaniji (kolevci parlamentarizma) u težnji da se ograniči vlast monarha. Kontrola vlade je važna funkcija parlamenta koja umnogome zavisi od međudnosa parlamenta i egzekutive. U državama gde je egzekutiva direktno zavisna od parlamenta, može se tražiti smena vlade. U dvodomim parlamentima to je najčešće u nadležnosti donjeg doma. Važan elemenat za kontrolu vlade od strane skupštine je raspolaganje adekvatnim znanjima, potpunim i tačnim informacijama. Znanje je moć i bez toga kontrola vlade gotovo da nema smisla. Za efikasno nadgledanje vlade predstavnicima parlamenta je neophodno da imaju dobre izvore i da su im dostupne službe za istraživanje i stručni saveti. Prava poslanika na kontrolu vlade obuhvataju dve osnovne grupe prava: prava na pribavljanje informacija o radu vlade (poslaničko pitanje, parlamentarna anketa, parlamentarna istraga) i prava efektivne kon-

trole rada vlade (interpelacija, glasanje o poverenju vladi) (Pajvančić, 2005:52).

Praksa u Srbiji. Kontrola vlade u Skupštini Srbije je slaba. Partijska disciplina ograničava parlamentarnu kontrolu. Kontrola se svodi na opozicione partije koje nemaju moć (većinu) da smene vladu. Osima toga, u sazivu Skupštine Srbije nakon parlamentarnih izbora 2003. na delu je bila „bilateralna opozicija“ (Sartori). To znači da su dve vodeće opozicione partija (SRS i DS) bile pojedinačno bliže Vladi nego međusobno. To je sprečavalo njihov jedinstven opozicioni nastup u cilju kontrole ili eventualnog obaranja Vlade. Do sada je za pokretanje postupka o glasanju o nepoverenju Vladi bilo potrebno 20 poslanika, a po novom Ustavu 60. Slabljenje kontrolne funkcije ogleda se u tome što se ponovni predlog o nepoverenju Vladi, ako prvi ne bude izglasan, ne može pokrenuti pre isteka roka od 180 dana.

U pogledu prava poslanika vezanih za kontrolu rada vlade praksa parlamentarnih sistema poznaje više načina (mehanizama): pravo poslanika da postavljaju pitanja ministrima, premijeru i vladi (*question time*); pravo poslanika na podnošenje interpelacije; pravo grupe poslanika da zahtevaju otvaranje parlamentarne istrage u vezi sa radom vlade ili pojedinih ministara; pravo poslanika na javno saslušane (*public hearing*) i pravo poslanika da ne izglasaju budžet čime vlada gubi podršku i pada¹².

Institut poslaničkih pitanja (question time). Poslaničko pitanje ili vreme kada poslanici mogu da postavljaju pitanja je instrument parlamentarne kontrole vlade pomoću kojega se ostvaruje pravo poslanika da zatraži objašnjenja i informacije o radu vlade ili pojedinih ministarstava. Pitanja se mogu postavljati usmeno i pisanim putem. Pitanja (usmena) se postavljaju na početku rada parlamenta. Unakrsno ispitivanje premijera praktikuje se jednom nedeljno, a ministara jednom mesečno (Britanija). Premijeru u Britaniji se postavljaju pitanja pola sata nedeljno (ranije je bilo dva puta po petnaest minuta). Od 1989., je uobičajeno da se to prenosi i na televiziji. Premijer ne zna unapred o čemu će ga

¹² Prema Marijani Pajvančić, prava poslanika na kontrolu vlade obuhvataju dve osnovne grupe prava: prava na pribavljanje informacija o radu vlade (poslaničko pitanje, parlamentarna anketa, parlamentarna istraga) i prava efektivne kontrole rada vlade (interpelacija, glasanje o poverenju vladi). Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, str. 52

propitivati. Dužnost i premijera i ministara je da daju odgovore osim u slučaju kada smatraju ili izjave da bi njihov odgovor bio „suprotan javnom interesu“. Obično pitanja postavljaju opozicioni poslanici. Ona mogu da budu veoma neugodna, zato se pretpostavlja strpljenje i dobri nervi premijera i ministara. I poslanici premijerove vladajuće partije mogu postavljati pitanja (na primer Bleru o ratu u Iraku), ali ona su u prijateljskoj atmosferi (*friendly*) (Sodaro, 2004:375). Margaret Tačer, bivši britanski premijer, je svojevremeneo izjavila da nijedan šef vlade nigde nema takvu odgovornost kao britanski premijer najviše zbog rigoroznog vremena za postavljanje pitanja (Sodaro, 2004:375). Poslanička pitanja se **ne mogu** koristiti kao sredstvo za postavljanje pitanja poverenja vladi i o njima se u parlamentu ne otvara rasprava. Ipak, ona su veoma značajna jer omogućavaju uvid javnosti u kritiku i kontrolu vlade. Većina evropskih zemalja ima bar nedeljno vreme predviđeno za postavljanje pitanja. Na pitanja se mora odgovoriti u predviđeno vreme koje se kreće u rasponu, od roka od tri dana do prakse u kojoj je taj rok mesec dana u pojedinim zemljama. Ovo pravo poslanika u parlamentu je u značajnom porastu u Evropi. Studija poslaničkih pitanja u nordijskim zemljama je pokazala značajnu tendenciju porasta vremena za poslanička pitanja i broja postavljenih pitanja, naročito onih koja dolaze od opozicije. Ova tendencija se tumači jačanjem uticaja i uloge javnosti, kao i porastom obrazovanja i političke kulture poslanika. Kao primer koji potvrđuje ovu tendenciju, između sredine 1960-ih i kraja XX veka, broj pitanja koja se postave godišnje porastao je u Francuskoj od 5.500 do 12.700, u Irskoj od 4.300 na 24.000 (Gallager, Laver, Mair, 2005:67). Ovo se interpretira kao pojačana uloga parlamenta u nadziranju vlade ili bar da danas opozicioni poslanici izazivaju više frke i buke nego ranije¹³. U SAD-u, Džordž Vašington i Kongres su imali praksu procedure postavljanja pitanja, ali ona nije institucionalizovana. Iako je svrha poslaničkih pitanja u početku bila da se traže informacije i izvrši

¹³ Postoji jedna anegdota koja se pripisuje Lioyd George-u, bivšem britanskom premijeru, a odnosi se na poslaničko pitanje. Izvesni gospodin se izgubio dok se vozio (motoring) šumama Severnog Velsa, i upitao je slučajnog prolaznika: „Gde se nalazim?“. Prolaznik mu je odgovorio: „Nalaziš se u kolima (*You are in a motor car*).“ Lioyd George komentariše to kao savršen odgovor na poslaničko pitanje; bilo je istinito, kratko i nije mu rečeno ništa što pre toga nije znao. Prema, Philip Laundry, *Parliaments in the Modern World*, str. 95

pritisak, politička posledica poslaničkih pitanja i pažnje javnosti je vremenom doprinela veoma efektivnom pozivanju vlade na odgovornost (Laundry, 1989:90).

Praksa u Srbiji. Kada su, 1991. godine u Skupštini Srbije uvedena poslanička pitanja, iako su u parlamentu bila 193 predstavnika vlasti od ukupno 250, postavljeno je čak 1.391, a odgovoreno je na 1.176 pitanja. Sledeće godine postavljeno je 1392 pitanja, ali je odgovoreno na 947. Ta institucija se vremenom krnjila i nestajala, pa je 2002. godine postavljeno samo 14 pitanja, a na samo 9 su poslanici dobili odgovore. Broj poslaničkih pitanja se naglo smanjio 1993. godine od kada su poslanici postali zavisni od stranaka, jer se sa većinskog prešlo na proporcionalni izborni sistem (Antonić, 2006:148).

	1991.	1992.	1993.	1994.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Postavljeno	1391	1392	363	304	49	14	44	16	64	56
Odgovoreno	1176	947	240	210	32	9	26	10	38	51
Procenat	85%	68%	66%	69%	65%	64%	59%	62%	59%	91%

Izvor do 2005: Slobodan AntoniĆ, 2006, 147, a za 2006. dopunio autor ovog teksta

Od 1993. do 2000. poslanici vladajućih stranaka, u principu, ne postavljaju poslanička pitanja¹⁴.

Interpelacija. Slično institutu ili instrumentu poslaničkih pitanja, neki parlamenti koriste postupak „interpelacije“. Razlika je u tome što se interpelacija uglavnom podnosi kolektivno (više poslanika) i u pisanoj formi. Ovo ispitivanje je praćeno debatom u parlamentu i **može završiti glasanjem o poverenju vladi**. Broj i učestalost interpelacija je značajno manji od postavljanja pitanja, ali je i on u porastu. U Finskoj i Nemačkoj se koristi postupak interpelacije, usmeno ispitivanje praćeno glasanjem da bi se utvrdilo poverenje skupštine u date odgovore.

Praksa u Srbiji. Interpelacija je u Srbiji u prethodnom periodu gotovo zamrla kao i rasprava o nepoverenju vladi. Novim Ustavom (2006.) interpelacija postaje ustavna kategorija (ranije je to bilo regulisano poslovníkom skupštine). Prema članu 129. Ustava Srbije, interpelaciju u vezi sa radom Vlade ili pojedinog njenog člana može podneti najmanje

¹⁴ *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006., str. 28

50 narodnih poslanika. Nakon toga, Vlada je dužna da odgovori u roku od 30 dana. O podnetom odgovoru Narodna skupština raspravlja i glasa. Ako se prihvati odgovor Vlade ili njenog člana, Skupština nastavlja sa radom po utvrđenom dnevnom redu. Ako se ne prihvati odgovor, pristupa se glasanju o nepoverenju Vladi ili članu Vlade, osim ukoliko po neprihvatanju odgovora na interpelaciju Vlada ili član Vlade ne podnesu ostavku. O pitanju koje je bilo predmet interpelacije ne može se ponovo raspravljati pre isteka roka od 90 dana. Ovi instituti doprinose boljem dijalogu Skupštine i Vlade i većoj transparentnosti i odgovornosti.

Anketni odbori. Anketni odbori i komisije obrazuju se za vršenje posebnih zadataka određenih odlukom o njihovom obrazovanju. Prema Poslovniku Narodne Skupštine Srbije, Narodna skupština može obrazovati, iz reda narodnih poslanika, anketne odbore radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima. Prema Poslovniku, „odbor ima pravo da traži od državnih organa i od pojedinih organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne“. Posle obavljenog rada, anketni odbor podnosi Narodnoj skupštini izveštaj sa predlogom mera.

Jedan od prvih anketnih odbora formiran je 2001. na zahtev tadašnjeg DOS-a (bez DSS-a) oko utvrđivanja istine da li je Biro za komunikacije Vlade Srbije (Đinđićeve) prisluškivao predsednika SRJ (Koštunicu) i da li je savetnik predsednika SRJ tražio upad u Biro od strane načelnika generalštaba¹⁵. Tokom 2003. i 2004. godine radio je anketni

¹⁵ Opozicija nije učestvovala u ovom anketnom odboru. Svedočili su visoki državni funkcioneri, među kojima Zoran Đinđić, Vladimir Beba Popović i Nebojša Pavković. Pensionisani načelnik Generalštaba VJ Nebojša Pavković je posvedočio pred narodnim poslanicima da je Gradimir Nalić, savetnik tadašnjeg predsednika SRJ Vojislava Koštunice, juna 20001. od njega (Pavkovića) tražio upad u Biro za komunikacije Vlade Srbije, tvrdeći da je Biro prisluškivao predsednika SRJ i da je svojim delovanjem ugrozio državu i vojsku. Đinđić i Popović su u svom svedočenju negirali da se u ovom vladinom telu nalazila oprema za prisluškivanje, kao i da niko od njihovih saradnika nije prisluškivao Koštunicu. Pavković je tvrdio da su Koštunica i njegov tadašnji šef kabineta Ljiljana Nedeljković bili prisutni dok je Nalić od njega tražio da „rasturi“ Biro za komunikacije. (Politika, 26.11.2007.)

odbor radi utvrđivanja činjenica u vezi sa malverzacijama u trgovini strujom¹⁶.

Sledeći anketni odbor organizovan je 2004. godine za utvrđivanje činjenica oko regularnosti glasanja za Skupštinu Beграда¹⁷. U 2005. godini u Skupštini Srbije su formirana samo dva anketna odbora, uprkos brojnim aferama i to Anketni odbor u vezi s postupkom privatizacije preduzeća „Knjaz Miloš“ iz Arandelovca¹⁸ i Anketni odbor za utvrđivanje istine o novorođenoj deci u porodilištima u više gradova Srbije.

Jedini anketni odbor koji je imao svoj jasan epilog je onaj koji je osnovan u junu 2005. godine za ispitivanje slučaja nestalih beba, kojim je predsedavala Živodarka Dacin (SPS). Odbor je podneo izveštaj koji je usvojen u Skupštini Srbije u kojem se ocenjuje da je u mnogim slučajevima sumnja roditelja osnovana i predložio konkretne mere: da postupanje po svim prijavama roditelja o nestaloj deci vode specijalni tužilac i Posebno odeljenje Okružnog suda za borbu protiv organizovanog kriminala.

Impiĉment kao institucija parlamentarne kontrole je vezana za Ameriĉki Kongres¹⁹.

¹⁶ Predsednik anketnog odbora Aleksandar Vuĉić (SRS) objašnjavao je u martu 2004. godine da su NIS i EPS sklappale štetne ugovore sa firmom „EFT“ Vuka Hamoviĉa i „Interfejs“, „Pima“ i „Skvadra“, Vojina Lazareviĉa. Bivši ministar energetike Kori Udoviĉki i bivši zamenik ministra istog resora Slobodan Ruĉić potvrdili su da je EPS neregularno poslovao. Ugovorom se EPS obavezao da uveze struju iako za to nije bilo potrebe. Hamoviĉ je pred odborom tvrdio da njegova kompanija jeste uĉestvovala na svim tenderima EPS-a i dobijala oko 60 do 70 % poslova, ali da oni nisu bili štetni za Elektrodistribuciju. Rezultati i saznanja anketnog odbora su predati policiji. Ipak ĉlanovi anketnog odbora i pored burne i iscrpne rasprave nisu usvojili nikakav zaljuĉak, i nikakav izveštaj nije stigao pred ostale poslanike. (Politika, 26.11.2007.)

¹⁷ Zakljuĉak odbora sa kojim se nije složio predstavnik DS-a, je da je na više biraĉkih mesta netaĉno prikazan broj nevaŹeĉih listiĉa i da su pojedini zapisnici bili neispravni. Poslanici se nisu izjašnjavali o ovom izveštaju.

¹⁸ U januaru 2005. godine je formiran odbor zbog privatizacije fabrike „Knjaz Miloš“, kojim je predsedavao Milorad Vuĉeliĉ. Pred odborom je svedoĉio i tadašnji potpredsednik Vlade Srbije, Miroljub Labus, koji je istakao da je odluka Komisije za hartije od vrednosti da se diskvalifikuje „Aurna“ (iza koje su stajali kompanija „Danon“ i Vlade Divac) bila nezakonita, ali da on nikada nije favorizovao „Danon“ kao kupca. Ostalo je neutvrđeno da li je neko od uĉesnika u privatizaciji ovog preduzeća bio korumpiran, a ĉlanovi odbora se nisu usaglasili oko zakljuĉka. Jedan od naĉina kontrole je što i to što organi izvršne vlasti i državne uprave podnose izveštaje ali se oni usvajaju bez mnogo pitanja i rasprave. (Politika, 26.11.2007.)

¹⁹ Predstavniĉki dom u SAD-u ima pravo pokretanja impiĉmenta – optuŹbe protiv visokih funkcionera u određenim slučajevima. Da bi optuŹba bila pravovaljana, Predstavniĉki dom mora doneti *Bill of Impeachment*. Do sada je impiĉment formalno pokrenut tri puta i to: protiv

*Javna saslušanja (konsultacije)*²⁰ (*public hearing*). Javno slušanje je institucija parlamentarne prakse od strane skupštinskih odbora u cilju unapređivanja zakonodavnog postupka, efikasnijeg kreiranja politike ili kontrole rada vlade²¹. Javno slušanje se organizuje povodom nekog zakonskog predloga ili drugog pitanja iz nadležnosti odbora sa ciljem prikupljanja informacija od predstavnika javnog i privatnog interesa. Osnovna ideja javnih slušanja je da se institucionalizuje i sistematizuje procedura unapređivanja zakonodavnog procesa sa živim svedočenjem ljudi od struke i od iskustva, pisanim komentarima i ekspertskim mišljenjima. U živoj debati javnog slušanja razmenjuju se ideje, prednosti i mane, slabosti i vrline određenih rešenja, ukazuje se na koje grupe, pojedince i institucije se ona odnose. To je odlična prilika da se ukrste teorijska znanja i praktična iskustva u cilju unapređenja zakonodavnog procesa. Ona se sprovode o nedostacima određenih zakonskih rešenja, ali mnogo češće o predloženim nacrtima zakona.

Javna slušanja su redovan oblik rada u savremenim demokratijama. Ona uključuju stavove drugih javnih tela, stručnih ustanova i pojedinaca i zainteresovanih strana. Smatraju se i kao otvaranje zakonodavnog procesa prema spolja i prema javnosti za ljude koji nisu članovi parlamenta, od vladinih predstavnika do građana i zainteresovanih delova civilnog društva. Javna slušanja su prilika za otvoreni dijalog između građana i zakonodavca u vezi sa nacrtima ili predlozima zakona. Veće učešće građana, zainteresovanih grupa i javnosti unapređuje postupak usvajanja zakona i demokratičnost parlamenta, ali i društva u celini.

predsednika Andrew Jacksona (1869), koji zbog nedostatka samo jednog glasa nije proglašen krivim, Ričarda Niksona (1974) za aferu Votergejt, koji je izbegao impičment podnošenjem ostavke, i protiv Bila Klintonu (1999., afera „Ovalni kabinet“), koji je glasanjem senatora oslobođen od optužbe. (Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, str. 115). Obzirom da ove rasprave mogu biti uopštene, smatra se da su najefikasniji metodi u kontroli rada vlade odbori čiji je cilj upravo kontrola, nadgledanje i praćenje (monitoring) vladinih resora koji mogu pozvati određene ministre zadužene za tu oblast. Stalni komiteti američkog kongresa su poslužili kao model mnogim skupštinama (u Predstavničkom domu ima 23, a u Senatu 18 stalnih odbora. U SAD se zahteva da predsednik (šef egzekutive) svake godine na početku redovnog zasedanja upućuje naciji Poruku o stanju unije (*Message on the State of the Union*).

²⁰ Izraz *Public Hearing* se različito prevodi: javna saslušanja, javna slušanja, a možda bi adekvatniji bio izraz **javne konsultacije**

²¹ O ovom pitanju videti detaljnije u: Slaviša Orlović, 2007, *Javna slušanja (Public hearings) kao institucija parlamentarne prakse*, UNDP

To je mogućnost da se u proces uključe i stručnjaci i druge strane čime se omogućava da i oni iznesu svoje mišljenje o datom pitanju. Javno slušanje je forum za razmenu ideja. Njime se unapređuje zakonodavni postupak konsultovanjem eksperata i predstavnika civilnog društva, oslanja se na iskustva učesnika i dodatno povećava razumevanje pravnog okvira od strane građana, jača poverenje u parlament i državu (vladu), čini ih bližim građanima i jača demokratiju i razvija civilno društvo. Javna slušanja su mehanizam prikupljanja informacija skupštinskih odbora o svim pitanjima kojima se ova tela bave. Na javnim slušanjima se informišu članovi parlamenta, osoblje stručnih službi, ali i najšira javnost, odnosno građani. Otuda je prava svrha javnih slušanja da izabrani predstavnici, kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti rade u interesu onih koji su ih izabrali vodeći računa o javnom dobru. Javna slušanja omogućavaju da se mišljenja građana mogu čuti i pre nego što se usvoji neko zakonsko ili drugo rešenje koje se tiče njihovih prava i interesa. Da bi bilo efektivno javno saslušanje pretpostavlja relevantne kriterijume na osnovu kojih se održava. Potrebno je napraviti razliku između javnih slušanja, javnih rasprava i javnih zagovaranja. Javna slušanja su formalniji način rada u zakonodavnom telu od javne rasprave i javnih zagovaranja.

Javne rasprave su više neformalan način rada, kojim se omogućava šira diskusija otvorenija prema javnosti i izvan kruga stručnjaka. U javnoj raspravi po prirodi stvari učestvuje veći broj ljudi. One se mogu organizovati i izvan parlamenta. Ponekad mogu biti prilika da se predstavi nacrt zakona. Javna rasprava se može više politizovati nego javno slušanje.

Javno zagovaranje je čin podrške nekom pitanju i uveravanje onih koji donose odluke da postupe u cilju podrške vašem predlogu, pitanju ili inicijativi. Javnim zagovaranjem se deluje u cilju unapređenja postojećih prava ili stvaranja novih zakonskih okvira u interesu onih u čije ime se zastupa.

U prethodnom skupštinskom mandatu 2005. i 2006. godini u Skupštini Srbije je održano pet javnih slušanja iniciranih dobrim delom od strane Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP), i to uglavnom sa u okviru Odbora za smanjenje siromaštva. Ova institucija je u eksplicitnoj formi predviđena predlogom novog poslovnika Skupštine Srbije.

Debatovanje i razmatranje

Da li se odluke u parlamentu donose na osnovu boljih argumenata u debati ili na temelju volje vladajuće stranke ili koalicije? Parlament je, između ostalog, debatno telo (*parlare*-govoriti) u kojem se otvoreno raspravlja o političkim pitanjima, ali i savetodavno i razmatračko telo. Parlament je najprikladnije mesto za javne diskusije. Bedžot je to nazivao „vladavinom pomoću diskusije“ (*government by discussion*)²². Kako ističe Hejvud, „Koliko god da su govori u parlamentu jasni, strastveni i ubedljivi, oni imaju mali ili nikakav uticaj na glasanje u skupštinama u kojima dominiraju partije, što znači da rasprava postaje sterilna i uobičajena“. To se najbolje ilustruje citiranjem Ričarda Kobdena koji je rekao za Donji dom Britanskog parlamenta: „U ovom Domu čuo sam veliki broj govora koji su me ganuli do suza ali nijedan nikada nije promenio ishod glasanja“ (Hejvud, 2004:610). Ovo se još naziva deliberativna (diskurzivna, raspravljačka) funkcija parlamenta. Diskusija u parlamentu je najčešće formalnost, jer se unapred donete odluke u partijskim organima, poslaničkim klubovima ili na sastancima šefova poslaničkih klubova, samo formalizuju u parlamentu. Ugled i suštinsku ulogu parlamenta narušava odsustvo adekvatne parlamentarne debate – parlamentarne deliberacije. Prizemna retorika u parlamentu je samo jedna od njegovih brojnih slabosti. Što se tiče jezika, parlament je postao rodno mesto uvreda, kleveta, a često i neistina. Bez odgovornosti za izgovorenu reč. A „jezici prethode mačevima“ (Kampanela). Da li je to navelo Karla Šmita da još 1925. godine u kritici parlamenta uspostavi dijagnozu: „Epoha diskusije je završena“ (Rodin, 2003:17). Kada neko uspostavi jasnu većinu, diskusija postaje ili suvišna ili dekorativna ili preterana, jer odluke se legitimišu samo brojkom većine, ali ne i putem diskusije izvedenim boljim argumentima. Reprezentativna demokratija je umonogome uslovljena slobodnom javnošću. „Vladavina putem diskusije“ je „vladavina putem javnog mnjenja (*government by public opinion*). Svojevremeno će Napoleon ustvrditi da javno mnjenje stvara i uništava suverene.

²² Prema, Milan Petrović, (1996), *Parlamentarni sistem protiv cezarističkog prezidencijalizma (cezaropopulizma)*, u: *Postkomunizam i vlast*, Priredili Vučina Vasović i Vukašin Pavlović, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, str. 318

U XX i XXI veku birači se ne mogu pridobijati samo snagom racionalne argumentacije, kao u XIX veku, već sistematskom propagandom koja deluje na strasti i interese. Iz tih razloga, oni koji oblikuju javno mnjenje, vide parlament kao moćno oružje u službi propagandnog aparata. Sir Ajvor Dženings to dobro ilustruje: „Parlament – dakle jedan od najvećih propagandnih instrumenata na svetu“²³.

Usvajanje budžeta

Usvajanje i nadgledanje budžeta je u srcu svakog parlamentarnog sistema. Budžet je uvek jedan od glavnih testova za vladu. Skupština Srbije usvajala je budžet bez suštinskih rasprava. U 2005. godini ova rasprava je protekla u senci oduzimanja mandata dvoma poslanicima G17 plus (Čonjagić, Lalić).

Političko predstavljanje (reprezentacija)

Da li poslanici zastupaju narod (građane) ili vode računa prevashodno o interesima svojih stranaka? Ako su birači ovlastili poslanike (da postupaju u njihovo ime) stranke su ih razvlastile. Skupštine su predstavničko telo i predstavljaju most ili vezu između vlade i naroda (građana). Parlament reprezentuje (predstavlja) građane. Osim građana, parlament reprezentuje i političke stranke, federalne jedinice, nacionalne manjine, birače određene regije, i vodi računa o ravnomernoj zastupljenosti polova. U određenim zemljama (Italija, Portugalija, Poljska i Hrvatska), reprezentuju se i državljani koji nemaju stalno prebivalište u zemlji (Pajvančić, 2005:20). Članovi skupština mogu biti birani, postavljeni, pa svoje zvanje mogu i naslediti (Hejvud, 2004:594). Izbor se može zasnivati na broju stanovnika, ili na nivou regiona, ili država, etničkih zajednica ili polne strukture. Osnovni princip političke reprezentacije potiče još od vremena uvođenja predstavnštva „*No taxation without representation*“, odnosno, nema oporezivanja bez predstavnštva i nema predstavnštva bez plaćanja poreza²⁴.

Praksa u Srbiji. Ustavnim rešenjima i parlamentarnom praksom, reprezentativna funkcija parlamenta je u značajnoj meri načeta. Praktično, poslanik je sveden na zastupnika svoje poslaničke grupe ili stranke,

²³ Sir Ivor Jennings, *Parliament*, 2 ed., 1957, 526, prema, Milan Petrović, *Parlamentarni sistem protiv cezarističkog prezidencijalizma (cezaropopulizma)*, str. 318

²⁴ Trinaest američkih kolonija koje su se pobunile protiv britanske vladavine istakle su parolu: „Nema oporezivanja bez predstavljanja“, Hejvud, *Politika*, str. 318

umesto da bude zastupnik interesa birača²⁵. U Strategiji za borbu protiv korupcije predlaže se „uvođenje elemenata personalizacije izbora narodnih poslanika u izborni sistem“. Pod pritiskom međunarodnih organizacija i civilnog sektora povećava se procenat žena u parlamentu. Nakon parlamentarnih izbora održanih 2006. u Skupštini Srbije je zastupljeno 20% žena (100% više nego prethodni parlament).

U parlamentu konstituisanom nakon parlamentarnih izbora 2003. nijedna partija nacionalnih manjina nije ušla u parlament zbog visokog izbornog cenzusa koji je iznosio 5%. Jedino su poslanici Liste za Sandžak ušli u parlament na listi Demokratske stranke. Nakon ovih izbora za manjine je ukinut cenzus. Uveden je takozvani prirodni prag (ili pozitivna diskriminacija) što znači da se broj ukupnih glasova izašlih birača na izbore podeli sa brojem mesta u parlamentu (250) i dobije koliko glasova nosi jedno poslaničko mesto. U odnosu na taj broj, partije manjina osvajaju onoliko mandata, koliko se dobije kada se broj glasova koje osvoje podeli sa tim brojem glasova koliko nosi jedan mandat. Na primer: ako na izbore izađe 3.750.000 birača i taj broj se podeli sa brojem mesta u parlamentu 250, dobija se 15.000, što znači da jedno poslaničko mesto nosi toliko glasova. Ako partija neke manjine osvoji 30.000 glasova, to se podeli sa 15.000 i ta partija dobija dva mandata u Skupštini. Zakonodavac je propustio da promeni odredbu po kojoj je partiji neophodno da sakupi 10.000 potpisa da bi podnela izbornu listu. Pred parlamentarne izbore 2007., Republička izborna komisija je preuzela na sebe ingerencije zakonodavca i donela odluku da je za podnošenje manjinskih lista dovoljno i 3.000 prikupljenih potpisa za predaju izborne liste.

Političko obrazovanje i regrutacija

Skupštine deluju „u ime naroda“ i obezbeđuju prihvaćenost, saglasnost i osećaj da je režim pravedan. Mediji i javnost su danas postali bitni u životu skupština do te mere da njihov status sve više zavisi od

²⁵ U izveštaju: *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, na str. 30 je zapisano: „Odsustvo reprezentativnosti potmaže da se moć odlučivanja premesti ili nikada ne preseli u institucije, dopušta razvijanje sumnjivih i nikome do kraja jasnih i poznatih vaninstitucionalnih aranžmana i ličnih nagodbi, sprečava uspostavljanje integriteta institucija i time slabi poverenje građana u institucije, te pogoduje razvijanju korupcije i u pravnom i u etičkom značenju“.

medijske pažnje koju dobijaju, a sve manje od njihove ustavne pozicije (Hejvud, 2004:594). Medijsko praćenje skupštinskog života ima značajnu ulogu i u političkom obrazovanju građana i u legitimizovanju vlasti.

Skupštine su bile i ostale važna stanica u karijeri budućih ministara i premijera, odnosno predsednika država²⁶. Tu se na najbolji način vrši trening i edukacija za najviše državne funkcije. Dve trećine američkih predsednika potiče iz Kongresa. Đinđić, Koštunica i Tadić i veliki broj ministara su najpre bili poslanici.

Obezbeđivanje legitimiteta vlasti

Skupštine deluju u ime naroda i obezbeđuju prihvaćenost, saglasnost i osećaj da je režim pravedan. Parlament je svojevrsno ogledalo vlasti građanima i ogledalo građana prema vlasti. To je svojevrsni „forum nacije“. Naročito ranije „parlamentarci su bili shvatani kao čuvari nacionalnog dobra, džentlmeni čijoj se reči može verovati i čija je akcija motivisana ne ličnim napredovanjem već nacionalnom korisnošću“ (Vasović, 2006:94).

Vršenje ustavotvorne vlasti

Ustavno pravo je često izvan skupštinskih ovlašćenja, ali neretko i sastavni deo nadležnosti parlamenta. Skupština Srbije nakon političkih promena 2000. nije iskoristila dvotrećinsku većinu (DOS-a), 176 od 250 poslanika. Kada je 2006. postignut dogovor o promeni ustava, izrada novog nacрта Ustava odvijala se gotovo mimo Skupštine. Odbor za ustavna pitanja Narodne skupštine je prolongirao rad na novom ustavu, najverovatnije zbog stranačkih interesa. Tekst koji je ušao u skupštinsku proceduru bilo je dostavljen samo dva časa pre glasanja o njemu, a poslanicima je na raspolaganju bilo ukupno 4 sata da se o njemu raspravlja i glasa. Od 248 prisutnih poslanika, 242 je glasalo za prihvatanje teksta Ustava. Noć pred usvajanje ustava izmenjen je poslovnik Narodne skupštine, pri čemu je ustanovljena posebna sednica, kao oblik rada parlamenta. Prema članu 98. Ustava Srbije “ Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac **ustavotvorne** i zako-

²⁶ Iako je danas tendencija da američki predsednici budu bivši guverneri neke države, Kenedi i Nikson su najpre bili članovi kongresa. Hejvud, Politika, str. 592

nodavne vlasti u Republici Srbiji“, odnosno Skupština „donosi i menja Ustav“ (član 99.).

Utvrdjivanje javnih politika

Narodna skupština je organ koji odlučuje o razvojnim politikama putem donošenja odluka i rezolucija. Ovu svoju nadležnost skupština vrši selektivno i uglavnom na predlog Vlade. Do sada je Skupština Srbije usvojila: Strategiju za smanjenje siromaštva (2003); Rezoluciju o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji (2004); Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa (2005); i Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije (2006).

Slabo poverenje u parlament i nedostatak resursa za ostvarivanje nadležnosti

Prema različitim istraživanjima javnog mnjenja, Skupština Srbije je institucija u koju građani imaju veoma malo poverenje, a veći deo javnosti prema poslanicima gaji izuzetno negativna osećanja. Prema istraživanju Centra za politikološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka, Skupština Srbije spada u institucije sa najnižim stepenom poverenja (iza SPC, predsednika Srbije, vojske, školstva, EU, Vlade Srbije)²⁷. Nepoverenje u Skupštinu je znatno šire nego poverenje. Ovo govori o stepenu legitimnosti Skupštine. Tome su doprinedeli sami poslanici brojnim aferama, skandalima, trgovinama mandata, menjanjem poslaničkog kluba ili stranke, vređanjem ili polivanjem vodom kolega, uvredama i klevetama, zahtevima za poboljšanjem asortimana skupštinskog restorana ili predlogom zakona o doživotnim privilegijama.

Da bi parlament bio uspešan u obavljanju svojih osnovnih dužnosti, neophodno je da ima puni legitimitet i bude sastavljen od časnih i uglednih ljudi, jer su oči javnosti uprte u njega kao ogledalo vlasti. Kako ističe Džeremi Poup: „Ukoliko javnost gleda na poslanike kao na prevarante koji su kupovinom, podmićivanjem, laskanjem ili na slične

²⁷ Videti detaljnije na: <http://www.cpijm.org.yu/scharts/Izvestaj3.pdf>

načine obezbedili sebi položaje koji donose moć, parlament će izgubiti poštovanje i praktično biti onemogućen da promovise sistem dobre vladavine i smanjuje korupciju u društvu, čak i ako tome iskreno teži“ (Poup, 2004:45). Kako popuštaju etičke kontrole, rastu iskušenja političara. Praksa rada Skupštine vrlo često odstupa od osnovnih demokratskih principa. Počev od načina izbora narodnih poslanika javljaju se izvesne sumnje u vezi sa sumnjivim finansiranjem političkih partija i njihovih kandidata za poslanike, jer izborna kampanja zahteva veliku količinu novca.

Ugled i legitimnost parlamenta ugrožavaju česti **transferi poslanika i oduzimanje mandata**²⁸. U Skupštini Srbije je često dolazilo do promene partije ili poslaničkog kluba. Za promenu partije mogu postojati različiti razlozi i motivi: nezadovoljstvo sopstvenom pozicijom u njoj ili njenom politikom, „igranjem na kartu“ partije kojoj se pridaju veće šanse na predstojećim izborima, a ponekad, prelazak može biti motivisan i boljom novčanom ili drugom ponudom što je i najteže dokazivo i zato ostaje samo na nivou spekulacije. U pogledu „poslaničkih transfera“, praksa u Srbiji je zabeležila različite slučajeve. Poslanici u parlamentu su prelazili iz jednog u drugi poslanički klub, menjali stranku u okviru istog poslaničkog kluba, osnivali novi poslanički klub, ili sebe proglasili nezavisnim poslanicima. Samo u jednom slučaju je poslanik iz vladajuće partije prešao u opoziciju.

Transferi poslanika su omogućili pojedinim strankama da bez izbora postanu parlamentarne stranke. **Neizborna parlamentarizacija** znači da je neka stranka postala parlamentarna iako nije osvojila mandate na izborima, ili nije ni postojala u vreme izbora²⁹. Kako ističe Mirjana Kasapović: „Neizborna parlamentarizacija i deparlamentarizacija rijet-

²⁸ Videti detaljnije u : Slaviša Orlović, *Nedemokracičnost partija i demokratizacija društva, u Demokratija u političkim strankama Srbije*, Uredio Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2006., str. 109–114

²⁹ Postoje četiri slučaja neizborne parlamentarizacije u Srbiji. SPO je postao parlamentarna stranka u julu 2003. posle „preleta“ poslanika Tomislava Kitanovića iz DSS-a; G17 plus je ušao u parlament u oktobru 2003. godine, jer je nekadašnji poslanik Koalicije „Vojvodina“ sa liste DOS-a Sredoje Mihajlov postao član ove stranke, koja je pre toga bila NVO; kao i Dragan Rafailović iz DHSS; PSS-BK je postala parlamentarna stranka u maju 2005. kada je poslanik SRS-a, Živadin Lekić prešao u Pokret snaga Srbije – Bogoljub Karić koja je do tog momenta bila vanparlamentarna stranka; LDP, u Saveznom parlamentu, 2005., Đorđe Đukić je iz DS-a predao u LDP koja je u tom mometu tek osnovana

ke su u stabilnim demokracijama s konsolidiranim stranačkim sustavima, dok su mnogo češće u novim, nekonsolidiranim demokracijama“, i dodaje, „na njih utječu pravno-politički i strukturno-politički razlozi; izborni sustavi, poslovnici parlamenata kojima se, među ostalim, uređuju načini osnivanja parlamentarnih frakcija, strukturnost i organiziranost političkih stranaka i stranačkog sustava i dr.“ (Kasapović, 2003:242). U Skupštini Srbije je prisutna i **indirektna parlamentarizacija** (Vladimir Goati). Pojedine stranke su indirektno postale parlamentarne³⁰.

Obavljanje osnovnih nadležnosti Skupštine karakteriše izrazita **partijska disciplina**. To je striktno držanje članova partije svog programa i odluka svojih organa. **Partijska disciplina često zahteva da se glasa i „zatvorenih očiju“**. U parlamentu se lična odgovornost pretvara u odgovornost partiji. Poslanici, rukovođeni partijskim interesima i ne glasaju po svojoj savesti. Zato se o njihovim postupcima u parlamentu sudi na izborima. **Usled partijske discipline poslanici sve više gube svoju autonomiju, idenitet i originalnost, a sve više do izražaja dolazi partijska lojalnost**. Izabrani predstavnici se nalaze u dvostrukoj ulozi. Oni su izabrani od strane građana i svojih partija i vode računa i o interesima građana i o interesima svojih partija. Ove dve uloge se prepliću, ali nisu uvek identične.

Da bi skupština obavljala svoje nadležnosti neophodno je da bude opremljena kompetentnom administracijom. Rad 250 narodnih poslanika Skupštine Srbije opslužuje oko 300 zaposlenih u stručnoj službi. Poređenja radi, u Italiji na jednog poslanika ide 3 službenika, u Finskoj na 200 poslanika ide 433 službenika, u Škotskoj na 130 poslanika ide 433 zaposlena, u Sloveniji na 90 poslanika ide 370 zaposlenih.

Da bi funkcionisao autonomno i nezavisno, parlament mora da se opremi i adekvatnim resursima i instrumentima (budžet, kadrovi, oprema, ostali resursi), a ne da bude „sponzoruša“ vlade. Po novom Ustavu Srbije iz 2006. predviđen je Zakon o Narodnoj skupštini. Prema predlogu ovog Zakona, previđena je budžetska autonomija Skupštine, kojom

³⁰ Na parlamentarnim izborima 2003., na listi DSS-a pojavile su se Narodna demokratska stranka (Slobodan Vuksanović), Srpska demokratska stranka (Kojčić) i Srpska liberalna stranka (Nikola Milošević). Na listi DS-a pojavili su se Lista za Sandžak, GSS i SDU. Na listi G17 plus našao se SDP. Sve ove manje stranke su postale parlamentarne uz pomoć većih partija preko čijih lista su ušle u parlament.

bi se izbegao dosadašnji apsurd po kojem je Skupština usvajala budžet Vlade, a onda finansijski bila u vladinoj milosti ili nemilosti. Učinak i unutrašnji kapaciteti parlamenta umnogome zavise od spoljne stabilnosti sistema u kome deluju. Razvoj stranaka u novim demokratijama je umnogome **parlamentocentričan**, iz prostog razloga što je parlamentarna, arena za njih najznačajnija posle izborne arene. To je i najbolji način za besplatan politički marketing i vođenje permanentne kampanje.

Zaključak

Reprezentativna demokratija uravnotežuje participaciju i reprezentaciju, odnosno učešće građana i njihovo predstavljanje, harmonizuje artikulisanje pojedinačnih i grupnih interesa sa opštim dobrom zajednice, a predstavnici izabrani na opštim i tajnim izborima na određeni vremenski period, se ponašaju odgovorno i brinući za javni interes, kombinujući interese, stavove i poglede svojih birača sa sopstvenom procenom. Oni to čine osluškujući glas naroda, ali kad to nije moguće, imajući slobodu da odlučuju samostalno. Postoji još jedna prepreka. To je partijska disciplina. Kroz uvid u obavljanje svojih osnovnih delatnosti može se iznova utvrditi da parlament gubi kontrolu nad sopstvenom agendom i da je snažna tendencija suprematije (prevlasti) egzekutive (izvršne vlasti). Partije, a ne poslanici su glavni akteri, kako u oblikovanju parlamenta, tako i u njegovom radu. Ono u čemu parlament ostaje nužan i nezamenljiv, to je građenje parlamentarne većine koja omogućuje izbor vlade i usvajanje zakona. Parlament je najvećim delom „sveden na kancelariju za udaranje pečata na odluke vlade“ (Vasović, 2006:96). Ono što je od nastanka parlamenta davalo važnu intonaciju, a to je kontrola vlade, ona je redukovana gotovo isključivo za opozicione poslanike i partije. Narodnoj skupštini Srbije predstoji veliki posao u pogledu harmonizacije velikog broja zakonskih propisa, kao preduslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Između imperativa spolja i svojih unutrašnjih protivurečnosti, skupština će simultano morati da u hodu unapređuje svoj rad i vodi računa o interesima onih koji su je izabrali, kako ne bi sve više tonula u servis vlade i vladajućih partija.

Literatura

- Antonić Slobodan, (2006), *Elita, građanstvo i slaba država*, Službeni glasnik, Beograd
- Gallagher Michael, Laver Michael, Mair Peter, (2005), *Representative Government in Modern Europe, (Institutions, Parties, and Governments)*, Fourth Edition, Mc Graw Hill, New York
- Hejvud Endrju, (2004), *Politika*, Clio
- Kasapović Mirjana, (2003), *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb
- Lajphard Arendt, (2003), *Modeli demokratije*, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica
- Laundry Philip, (1989), *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth
- Liebert Urlike, (1990), *Parliament in the Consideration of Democracy*, U: *Parliament and Democratic Consolidation in South Europe*, eds. U. Liebertand M. Cotta, Pinter Publishers
- Lovo Filip, (1999), *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad
- Slaviša Orlović, (2005), *Polupredsednički sistem i partijski sistem Srbije*, u *Političke stranke u Srbiji, struktura i funkcionisanje*, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd
- Slaviša Orlović, (2006), *Nedemokratski partija i demokratizacija društva*, u *Demokratija u političkim strankama Srbije*, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd.
- Slaviša Orlović, (2006), *Političke konsekvence izbornih sistema*, u *Kako do boljeg izbornog sistema*, priredio Srećko Mihajlović, Socijaldemokratski klub i Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd
- Slaviša Orlović, (2007), *Javna slušanja (Public hearings) kao institucija parlamentarne prakse*, UNDP
- Pajvančić Marijana, (2005), *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd
- Petrović Milan, (1996), *Parlamentarni sistem protiv cezarističkog prezidencijalizma (cezaropopulizma)*, u: *Postkomunizam i vlast*,

- Priredili Vučina Vasović i Vukašin Pavlović, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka
- Rodin Davor, (2006), *Dva problema hrvatskoga parlamentarizma*, u: Anali hrvatskog politološkog društva, godište II, 2006, Zagreb
- Sartori Đovani, (2003), *Usporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd
- Sodaro Michael J., (2004), *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York
- Vasović Vučina, (1987), *Savremeni politički sistemi*, Beograd: Naučna knjiga
- Vasović Vučina, (2006), *Savremene demokratije*, I tom, Službeni glasnik, Beograd
- Fridrih Karl, *Konstitucionalizam (Ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996
- Poup Džeromi, *Antikorupcijski priručnik, Suprostavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SiCG.
- Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006.
- Ustav Republike Srbije (2006.)
- Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srbije
http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/poslovnik/poslovnik_1.asp
- Informator o radu Narodne skupštine
<http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>
- Centar za politološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka
<http://www.cpijm.org.yu/scharts/Izvestaj3.pdf>

COMPETENCIES OF PARLIAMENT

Abstract: This article considers the most important competencies of parliament with a view to the Assembly of Serbia, thus showing the role this most important institution of representative democracy has, or should have, in the democratic consolidation process. Deputies speaking from parliamentary rostrum resemble gladiators in arena, whereas in the benches they reduced themselves to taster-pressers and voting machine. The decisions already made somewhere else are only verified there. The laws are passed *through* the Assembly, not *by* it. The Parliament formally controls the government, but party leaders of ruling coalition who are sitting in the government actually control the Parliament via chairpersons of deputies' groups and through party discipline. The National Assembly is somewhere on the borderline between subordinate and submissive legislator. Constitutional solutions and parliamentary practice have significantly weakened the representative function of the Parliament. In fact, a deputy has been reduced to a representative of his/her deputies' group or party, instead of being a representative of voters' interests. Frequent transfers of deputies and deprivations of their terms of office undermine the reputation and legitimacy of the Parliament. A review of performance of the Parliament's basic functions can determine once again that the Parliament loses control over its own agenda and that there is a strong tendency for supremacy of executive power. Parties, and not deputies, are the main actors, both in shaping the Parliament and in its work. The building of parliamentary majority, thus enabling appointment of government and adoption of laws, is what the Parliament remains necessary and irreplaceable for. There is a serious job before the National Assembly of Serbia, pertaining to harmonization of a large number of regulations, as a prerequisite in the process of association to the European Union. Between external imperative and its internal contradictions, the Assembly of Serbia shall simultaneously have to improve its performance on-the-job and to consider the interests of those who had elected it, in order to avoid further reduction to a simple service of the government and ruling parties.

Ključne reči: competences of parliament, the Assembly of Serbia, political parties, democratic consolidation process

КОНТРОЛНА ФУНКЦИЈА ПАРЛАМЕНТА

Сажетак: *Одговорна влада у систему поделе власти стављена је у оквир правних правила о избору и провери поверења у току владиног мандата. Реч је о правилима парламентаризма која обезбеђују функционисање парламентарне владе на основу узајамности односа између законодавног органа и извршне власти. У раду су анализирани уставни инструменти за остваривање контролне функције парламента у парламентарном систему. У том циљу прво је сагледан општи оквир за функционисање одговорне владе у парламентарном систему, а затим су анализирани две изворне уставне надлежности парламента, избор и контрола владе. Избор владе директно одређује њену контролу од стране парламента, односно, чин избора се може схватити као први акт провере поверења премијеру и његовом кабинету. Правни инструменти парламентарне контроле анализирани су са теоријског аспекта и кроз европска уставна искуства. Контролна функција Народне скупштине Србије сагледана је претежно кроз правна решења која пружа нови Устав Србије.*

Кључне речи: *парламентарна контрола, одговорна влада, министарска одговорност, гласање о неповерењу.*

1. Одговорна влада у парламентарном систему

Суштинско обележје парламентарног система је одговорност владе пред парламентом и успостављање механизма за контролу владе. Уколико се питање парламентарне контроле прошири на

поље одговорности према бирачима, парламентарни систем лежи на претпоставци посредне одговорности владе пред бирачима. У парламентарном систему бирачи периодично дају поверење политичким партијама које потом формирају владу. Бирачима стоји на располагању механизам парламентарних избора за изражавање свог слагања или неслагања са политиком владе. У савременој парламентарној демократији избори нису само средство за реализовање народног представљања у лику парламента, већ се они развијају у посебан инструмент у поступку селекције кандидата за место премијера и политичку композицију владе (Barendt, 1998:107).

Основни мото парламентарне демократије је „акција у влади, репрезентација у парламенту“. Контролна функција парламента усмерена према влади требало би да повеже оба наведена елемента парламентарне демократије. Однос између њих почива на идеји „грешке и санкције“ (Avril, Gicquel, 1988:213), што би требало да осигура политичку сагласност и постизање равнотеже у односима између две гране власти. Правила парламентарне игре обезбеђују извршној власти снажан повратни утицај преко њеног уставног овлашћења да распусти парламент и изазове нове парламентарне изборе. Осим тога, влада располаже снажним политичким инструментима којима делује на „своју“ већину у парламенту.

Контролна функција парламента добила је другачији правно-политички садржај у савременим парламентарним системима. Чак и традиционални енглески парламентаризам, у коме су владе претежно подржане стабилном политичком већином у Парламенту, трпи извесне корекције у овој области.¹ Суштинска одговорност подразумева однос владе према представницима парламентарне већине који је подржавају, односно, влада води рачуна о ставу „своје“ политичке већине. Зато инструменти парламентарне конт-

¹ У британском систему, који функционише са тзв. неписаним уставом (*unwritten constitution*), министарска одговорност, колективна и индивидуална, спада у домен уставне конвенције, тј. уставног обичаја. Има мишљења (J. Jowell & D. Oliver) да је индивидуална министарска одговорност у британском парламентаризму „ослабљена последњих десет година, па се не може више рећи да је то фундаментална доктрина устава“. (Цитирано према: А. Tomkins, *Public Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 134)

роле, као што су парламентарна дебата, посланичка питања и истражни комитети, претежно стоје на располагању опозицији да би она могла да сигнализира јавности оно што влада ради.

Контролна функција парламента и гласање о неповерењу влади у великој мери су условљени политичком композицијом парламента и владе. У савременој уставној држави политичке партије доминирају у процесу избора парламентарних посланика, а преко њих обезбеђују функционисање владе. Од јединства парламентарне већине и снаге парламентарне опозиције зависи колико су реални захтеви за гласање о поверењу влади. Кандидати за премијера, као политичке вође најутицајнијих политичких партија, налазе се у отвореном и оштром сукобу већ у изборној утакмици. С обзиром да је премијер у највећем броју случајева шеф парламентарне већине, променили су се односи између власти, контроле над радом владе и могућности њеног обарања. Постављање питања поверења поједином министру или влади у целини, парламентарна мањина сматра бескорисном функцијом јер она није у стању да обори владу. Зато се каже да је већа корист од парламентарне мањине која критикује него од оне која обара владу. Механизам контроле владе из политичких разлога изгубио је свој изворни значај, па се чешће користи у друге, на пример, информативне сврхе. Када је парламентарна већина стабилна током мандата и уверена да ће на следећим изборима са актуелним премијером победити, његов мандат је скоро неограничен, а он политички недодирљив (Burdeau, Hamon, Troper, 1995:594).

Дуализам извршне власти у парламентарном систему нужно отвара и питање о односима између владе и шефа државе, било да је реч о монарху или председнику републике. Док се од шефа државе очекује да остварује своју функцију претежно као церемонијалну, представљајући јединство нације, дотле је на влади моћ политичке акције коју она остварује преко уставне надлежности да води и одређује генералну политику државе. Пратећи традиционалне тежње у успостављању грађанске демократије, шеф државе је виђен као „гарант устава“ и „неутрална снага“ која обезбеђује политичку стабилност у држави. Тако је *Benjamin Constant* сматрао да „сваки устав захтева неутрални ауторитет који би требало

да осигура заједнички рад три различите гране власти и да решава спорове настале између њих“ (Barendt, 1998:109).

Током двадесетог века изграђена су два појма различите ширине у погледу успостављања демократске власти у уставној држави: полагање рачуна (*accountability*) и одговорност (*responsibility*). Полагање рачуна (*accountability*) шири је појам који се односи на све обавезе додељене јавним функционерима и њихов однос према јавности, тј. грађанима, а све у циљу да се објасни и оправда начин на који они користе додељена овлашћења. Генерално, јавни функционери дужни су да објасне јавности шта раде током свог мандата. Полагање рачуна пред бирачима има две стране. Једна се односи на администрацију, а друга на народне представнике, било да су они чланови парламента или чланови владе.² Са друге стране, израз одговорност (*responsibility*) произилази из ужег концепта о уставној одговорности. Она се може одредити као „мешавина између именованих и изабраних званичника у демократској влади“ која се тиче надлежности поверених властима, као и овлашћења која су додељена јавним функционерима да их изврше и спроведу (Dunn, 1999:298–299). Израз „одговорност“ уобичајен је у домаћој уставноправној књижевности у погледу изражавања односа владе према парламенту, док се у упоредним системима прави разлика између ова два института у погледу њихових ефеката. Министар одговара за политику свог департмана, за распоред средстава и буџетске трошкове, за примену и спровођење парламентарних одлука које се тичу његовог министарства и захтевају његову сагласност (*responsibility*). Са друге стране, министар полаже рачун парламенту за рад свих служби и јавних сервиса који су укључени у активности његовог департмана (*accountability*). То значи да он не одговара, односно, не мора да поднесе оставку за сваку грешку службеника или службе у министарству, јер би гломазан административни апарат изазивао честе смене и нестабилност владе. Његова одговорност у овој широј сфери може да буде покренута само онда када се ради о суштинским и опасним грешкама које

² Овај шири концепт „одговорности“, односно, „полагање рачуна“ односи се и на парламент који периодично на општим изборима подлеже провери поверења пред бирачима. (Упор. А. Tomkins, op. cit, p. 132)

угрожавају целу област за коју је он одговоран, јер се ту ради о тзв. супер-ревизорској одговорности (Woodhouse,2004:283).

2. Избор владе као извор одговорности

Одговорна влада у парламентарном систему почива на узајамности правила о избору владе у парламенту и правила о политичкој одговорности владе пред народним представницима. Избор и контрола владе представљају две стране исте медаље, јер избор обезбеђује и одређује контролу. Контрола владе започиње чином избора, а сви остали инструменти контроле су у функцији од тренутка избора до краја владиног мандата.

Контролна функција парламента започиње чином инвестиуре било да се она изражава или изостаје у формалном смислу пред парламентом. Тренутком именовања кандидата за председника владе механизам парламентарне владе почива на претпоставци политичке подршке коју пружа парламентарна већина. Формална инвестиура коју влада осваја путем гласања у парламенту (уколико је бикамералан, по правилу, у његовом доњем дому) представља чин провере поверења у политичкој већини која влади пружа подршку.³

Уставно је правило да шеф државе располаже правом да „инвестира“ свакој новој влади њен формални уставни ауторитет. Улога шефа државе у овој фази може да буде остварена са различитим степеном утицаја. У европским парламентарним републикама шеф државе може да буде моћан и утицајан уставни орган или орган са репрезентативним и церемонијалним обележјем. Уколико је шеф државе утицајна политичка личност која при том располаже снажним уставним овлашћењима, као што је то случај у Петој Француској Републици, његов одабир кандидата за премијера није

³ Упор. М. Gallagher, М. Laver & Р. Mair, *Representative government in modern Europe*, Boston, New York... McGrawHill, 2001, p.57

увек стриктна последица односа политичких снага у парламенту.⁴ Дешава се да шеф државе предложи за премијера особу која није лидер политичке већине већ то постане касније. С обзиром да Уставом Француске (1958) није прописана процедура за формалну инвестиру, премијери изабрани на овај начин подлежу јачој неформалној контроли од стране шефа државе у односу на формалне инструменте који стоје на располагању парламенту.⁵

Супротно француској уставној и политичкој пракси, монарх у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске не располаже готово никаквом дискрецијом у погледу селекције кандидата за премијера. Монархов „одабир“ кандидата своди се на потврђивање изборних резултата. Он ће за премијера предложити лидера оне политичке партије која има већину у Парламенту. Слична је уставна ситуација у Немачкој, мада не постоји потпуни аутоматизам између лидерске позиције у већинској политичкој партији у Бундестагу и кандидатуре за канцелара.⁶

Када су активности око селекције кандидата за премијера и састав владе окончани, улази се у поступак избора владе. У овој фази потребно је да влада обезбеди формалну сагласност парла-

⁴ У полупредседничком систему, који се темељи на основним принципима парламентаризма са високим степеном рационализације и који помера тежиште власти према председнику републике, шеф државе располаже истим легитимацијским основом као и чланови парламента. Он је овлашћен да предложи кандидата за премијера и чланове владе исто као у „чистом“ парламентарном систему. Проблем се отвара онда када се председник Републике суочи са парламентарном већином која је према њему политичка опозиција. Уколико парламентарна већина не жели да подржи кандидата председничке партије или коалиције, он мора да именује за премијера лице које потиче из њему опозиционе парламентарне већине. У Петој Француској Републици то се десило када је Председник *F. Mitterand* морао да именује *J. Chiraca* за Премијера 1986. године и тада су се по први пут стекли услови за кохабитацију. (Упор. М. S. Shugart & J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 50)

⁵ Упор. Y. Mény & A. Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 231

⁶ У првим легислатурама послератне Западне Немачке (1950–1969) дешавало се управо обрнуто, изабрани канцелари постајали би накнадно шефови већинских парламентарних партија (Упор. S. Schüttemeyer, „Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament“ in W. Copeland and S. C. Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, New York: University of Michigan Press, 1997, p. 34)

ментарне већине, која је у највећем броју система и апсолутна већина свих посланика у парламенту. У неким системима (Белгија, Италија, Ирска, Португал, Шпанија, Шведска) уставом је прописана процедура за добијање формалне инвеституре путем гласања у парламенту. У одређеном броју земаља овај формални захтев за гласање изостаје, па је влади омогућено да ступи на дужност након што шеф државе предложи састав и именује владу (Француска, Финска, Аустрија, Данска, Немачка, Холандија, Норвешка).⁷ У другом случају, влада може очекивати да парламент накнадно чешће и активније проверава њене активности. Овај начин именовања омогућава да се образују мањинске владе иза којих стоји променљива парламентарна већина, јер се за владину политику подршка тражи увек изнова у некој од политичких група у парламенту. Када је реч о владама са формалном инвеституром, ситуација је другачија. Већ у тренутку гласања о избору премијера и састава владе јасно је ко представља владину већину, а ко представља парламентарну опозицију (Gallagher, Laver, Mair, 2001:64–65).

3. Индивидуална министарска одговорност и колективна одговорност владе пред парламентом

Политичка одговорност владе пред парламентом облик је правне одговорности јер се она спроводи у правно уређеном поступку од стране надлежног органа и са утврђеном правном санкцијом.⁸ За разлику од грађанске и кривичне одговорности чланова владе, које су тачно правно детерминисане, политичка одговорност садржи елементе дискреције у одлуци парламента да разреши чланове владе. У овом облику одговорности парламент оцењује функцио-

⁷ Тако је влада Messmera у Француској била именована 5. јула 1972. године, док је Национална скупштина заседала тек три месеца након именовања. (Упор. А. Knapp & V.Wright, *The Government and Politics of France*, London and New York: Routledge, 2001, p. 141)

⁸ Политичку одговорност владе пред парламентом, као облик правне одговорности, треба разликовати од политичке одговорности чланова владе пред грађанима, која је по свом карактеру ванправна одговорност. Ова друга може за последицу да има само неправну санкцију, а то је осуда јавног мњења или губитак поверења на следећим изборима.

нисање владе, обављање послова у сваком министарству са последицама и намерама одговорног лица или колегијума, посматрано са аспекта политичке опортуности у односу на позиције које заузима парламентарна већина.

Политичка одговорност владе пред парламентом води порекло из института британског парламентарног права под називом дисквалификација (*impeachment*). Први пут овај механизам употребљен је у шеснаестом веку, када је процедура имала обележја кривичне процедуре и састојала се у покретању тужбе према једном члану владе. Политичка одговорност, као форма колективне правне одговорности владе, развија се од 1688. године. Током осамнаестог века, ова одговорност била је слабо испољена пред Парламентом и у већини случајева влада је одговарала Краљу (она је и носила назив „Краљева влада“). Колективна одговорност владе била је примењена да би заштитила Кабинет од монарха. Ако би Краљ био незадовољан политиком владе он би морао да распусти целу владу, а не да повуче или замени једног министра. Тек у деветнаестом веку успостављена је функционална политичка одговорност владе пред парламентом.⁹

Развој парламентарног система на демократским принципима, као што је принцип народне суверености, омогућио је увођење механизма политичке одговорности владе кроз две уставне форме: индивидуална одговорност министара и колективна одговорност владе. Индивидуална одговорност дозвољава парламенту да механизам контроле покрене према једном члану владе. Уколико премијер сматра да је то удар на његов програм и владу у целини, он може да захтева испитивање поверења целој влади, при чему се могу испољити министарска солидарност и колективна одговорност владе. У пракси, парламент реализује своју контролну функцију тако што се посланичка питања упућују министрима појединачно, а захтев за гласање о неповерењу упућује влади у целини.

Колективна одговорност владе почива на два основна принципа: прво, влада би требало да поднесе оставку уколико изгуби по-

⁹ Упор. A.W.Bradley & K. D.Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, London: Pearson, Longman, 2003, p. 105; A. Tomkins, op. cit, p. 135

верење у парламенту и друго, влада би требало да говори у „један глас“, односно, сви чланови владе деле колективну одговорност за послове владе, а министар који се не сложи са ставом владе дужан је да поднесе оставку. Правило о колективној одговорности владе јача партијску дисциплину и јединство у влади, а истовремено оснажује ауторитет премијера.

Индивидуална одговорност министара простире се на област ресора који прате. Министри су индивидуално политички одговорни за сопствене активности и грешке, као и за све службе у њиховом министарству. Механизам индивидуалне одговорности ставља се у покрет онда када владин кабинет сматра да нема места солидарисању са политиком и ставом једног министра и када то захтевају парламентарни посланици. Санкција индивидуалне министарске одговорности наступа у случају опозива, када се примењују правила скупштинске процедуре за изгласавање неповерења, или у случају подношења оставке самог министра.¹⁰

Позивање владе на одговорност може бити оцењена као највиши (и коначни) степен контролне функције парламента и она је изражена у опозиву владе због губитка поверења. Опозив владе представља израз узајамности између уставних обавеза и политичке праксе не само у парламентарним системима са формално утемељеним уставним правилима (европски континентални уставни системи), већ и у систему са „неписаним“ уставом, као што је британски.

4. Правни инструменти парламентарне контроле

Правни инструменти за контролу владе у парламентарном систему су: 1) посланичка питања и интерпелација; 2) активност

¹⁰ Један од примера у британској парламентарној влади показује да су оставке министара представљале увод у повлачење актуелног Кабинета. Наиме, министри *N. Lawson* и *G. Howe* поднели су оставке 1989. и 1990. године везано за њихову активност у области европске и економске политике. Убрзо након тога окончан је не само мандат, већ и политичка каријера, тадашње Премијерке *M. Thatcher*. (А. Tomkins, op. cit, p. 135)

парламентарних истражних одбора; 3) парламентарна расправа и гласање о неповерењу и 4) буџетска контрола, као облик финансијске и политичке контроле. Односи између парламента и владе тако су испреплетени да је тешко одредити који су прави инструменти контроле. Буџетска функција парламента, на пример, суштински је инструмент парламентарне контроле над радом владе и над спровођењем владине политике. Нема ефикасније контроле над владиним програмом од оне коју парламент спроводи прихватајући или одбијајући владин пројекат укупних трошкова, прихода и расхода, у једној држави.

У традиционалне парламентарне прерогативе у области политичке контроле егзекutive, али истовремено и као значајно индивидуално право посланика, спада право на подношење посланичких питања и право на интерпелацију. Посланичка питања се могу сврстати у групу акционих инструмената за деловање парламента према влади који не изазивају директне санкције, осим публицитета који се даје парламентарним и владиним активностима. Интерпелација, међутим, може да стави у игру политичку одговорност владе са ефектима оставке (самоиницијативно од стране владе) или опозива (када парламент изгласа неповерење влади).

Постављање посланичких питања нема за директну последицу гласање скупштине о поверењу влади. За разлику од обичних или редовних посланичких питања, интерпелација се може сврстати у групу тзв. квалификованих посланичких питања. Основна разлика између посланичких питања и интерпелације састоји се у томе што на питање упућено неком од чланова владе следи одговор министра, без отварања расправе и без гласања о постављеном питању и одговору. Са друге стране, у случају интерпелације питање упућено влади доводи до отварања парламентарне дебате и до гласања (Јовичић, 1968:45).

Посланичко питање отвара дијалог између министра и посланика ради добијања информација везаних за деловање министарства. Интерпелација представља напад групе посланика са циљем да се изазове скупштинска расправа поводом радњи и аката одговорног министра или владе у целини (Јовановић, 1924:186). Природа питања је таква да се преко њих остварује јавни интерес, јер

се преко одговора надлежног министра информише шира јавност. Ради се о поступку владе или догађају од општег интереса у којем је влада одредила свој став или је бар била дужна да о томе заузме одређени став. Министри су дужни да на постављено питање одговоре. Када је тражена информација добијена, право посланика је „конзумирано или исцрпљено“ (Марковић, 1991:188).

Садржај интерпелативног захтева увек је шири од садржине обичног посланичког питања. Интерпелација може да се односи на било који проблем из укупне делатности владе или да се тиче опште политике владе. У свом одговору на интерпелацију влада би требало да објасни и оправда своје поступање у ствари која чини предмет захтева. Интерпелација зато није само ствар појединог посланика или групе која је истакла овај захтев, већ је то ствар читавог парламента који тим поводом испитује и контролише рад владе.

Као инструмент политичке контроле интерпелација је мање ефикасна ако влада располаже снажном и јединственом парламентарном већином, чији политички програм она следи у својој активности. Тада је сасвим извесно да ће интерпелација бити искоришћена за потврду позиција владе и њену „политичку победу“. У нешто лабавијим односима снага интерпелација може аргументованом критиком у току скупштинске дебате да уздрма углед владе у редовима парламентарне већине и у јавном мњењу. На крају, влада може бити приморана да постави питање свог поверења или да сам парламент приступи гласању о поверењу влади.

Утицај политичких партија преко посланичких клубова у парламенту не може се занемарити у поступку остваривања контролне функције. Велики број посланичких питања која су дефинисана као индивидуално право парламентарца¹¹ потиче управо из политичког центра фракције или парламентарне групе којој посланик припада. Чланови парламента у развијеним демократијама постављају питања често и у великом броју, јер посланичка питања имају осим контролне и друге функције. Посланичка питања могу

¹¹ Мишљење је Л. Марковића да она спадају у област „индивидуалне акције посланика“ као заступника или представника грађана. (Л. Марковић, *op. cit.*, стр. 187)

да буду коришћена у циљу информисања јавности о раду владе. Питања постављају како посланици парламентарне опозиције тако и представници владине, тј. парламентарне већине. У овом другом случају то могу да буду тзв. наручена питања која влада сама иницира преко „својих“ посланика. Питања су, такође, израз комуникације посланика са бирачима. Својим активним учешћем у испитивању владе посланици препоручују бирачима свој изборни или политички програм. У исто време, они прослеђују влади и одговорним министрима питања која добијају од самих бирача, а све то са циљем да развију и продубе комуникацију са својом изборном јединицом.¹² Осим наведених, посланичка питања могу да остваре и друге функције: да укажу на владине грешке, да покрену владу на акцију, да истакну лични углед самог посланика, да захтевају објашњење, да нападну министра у тешким ситуацијама, да помогну посланику да изгради репутацију у конкретној области, да отворе различите области у којима влада не може адекватно да одговори.¹³

Форме које се примењују за постављање посланичких питања у западноевропским парламентарним системима су следеће: 1) питања у писаној форми; 2) усмена питања са дебатом или без дебате, као и усмена питања која се постављају у тачно одређено време за постављање питања (*question time*); 3) хитна питања; 4) питања која се постављају у сату (времену) за одређену тему (*topical hour*); 5) комитетска питања; 6) интерпелација са захтевом за гласање о

¹² У парламентарној пракси британског Парламента успостављена су правила којима се ограничава ова активност посланика уколико постоји претпоставка да посланици „злоупотребљавају“ ово своје право. С обзиром да припремање одговора на посланичка питања захтева неке претходне активности, правила предвиђају да министар може ускратити одговор уколико су трошкови припремања одговора исувише велики (граница трошкова је 2004. године износила 550 до 600 фунти). На овај начин спречава се и опструкција у Парламенту, односно покушај посланика да затрпају Парламент питањима. Тако је посланик Конзервативне партије, *J. Bercow*, у парламентарној сесији 2001–02 године поставио само четири усмена питања и чак 4.206 писмених питања. Ова активност оцењена је као покушај да се пореским обвезницима „натовари“ пола милиона фунти, а не као позивање министра на одговорност. (R. Rogers & R. Walters, *How Parliament Works*, London: Longman, 2004, p. 285)

¹³ Упор. М. Wiberg, „Parliamentary Questioning: Control by Communication?“, in H. Döring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin's Press, 1995, p. 181

поверењу; 7) интерпелација без захтева за гласање о поверењу; 8) питања влади; 9) буџетска питања.¹⁴

Предмет посланичког питања произилази из интереса посланика, односно онога ко питање упућује. У већини парламентарних система постоји листа тзв. забрањених тема које, по правилу, не могу бити предмет посланичког питања јер се односе на приватни живот министра или упућују на личне импутације, нарочито у односу на трећу особу која није у прилици да одговори, као и уколико садрже ставове засноване на претпоставкама, односно, изражавање мишљења о некој ствари и слично.

Контролна функција парламента у ширем смислу обухвата и рад парламентарних одбора и комисија које су формиране са циљем да спроведу истрагу о питању које спада у област владиних активности. За разлику од горе наведених инструмената парламентарне контроле (посланичко питање и интерпелација) који су присутни само у парламентарном систему, овај инструмент контроле користи се и у председничком систему.¹⁵

Парламентарни одбори, као специјална скупштинска тела, организују се са тачно одређеним задатком чијим испуњењем престаје њихова активност. Они спровode одређену врсту истраге и

¹⁴ У Аустрији постоје четири форме посланичких питања: усмена, писана, хитна питања и питања у тзв. *Actuelle Stunde*. У Белгији, такође, уз наведене прве три форме постоје и питања која постављају парламентарни одбори. У Данској се на ове форме надовезује и квалификовано питање у форми интерпелације. У Француској постоји четири врсте питања: писана, усмена питања са дебатом, усмена питања без дебате и буџетска питања (интерпелација је задржана у Петој Републици само као израз који суштински одговара захтеву за покретање поверења влади). У Немачкој постоји могућност за постављање шест врста питања: велико питање, мало питање, писана питања, усмена питања, хитна питања, питања упућена Савезној влади. У Италији постоје три врсте питања: писана, усмена питања и интерпелација. Норвешки и шведски парламент су једини изузетак у коме не постоје питања у писаној форми. Заједничко свим западноевропским парламентарним системима је установљавање посебног времена за постављање посланичких питања (*question time*) и то најмање једном недељно у одређеном термину. (Упор. М. Wiberg, *op. cit.*, p. 189)

¹⁵ Амерички Конгрес користи традиционално овај инструмент у циљу успостављања контроле над егзекутивом. Тако је само 1988. године у области одбране и безбедности радило 14 комитета и 43 подкомитета који су нашироко истраживали активности Пентагона. Са својих 3.000 комитета амерички Конгрес постиже неуобичајено висок ниво контроле егзекутиве. (R. Hague & M. Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2004, p. 259)

на тај начин попуњавају неке недостатке парламентарног пленума. Посланици у пленуму тешко могу да дођу до потребних информација и чињеница везаних за активност владе и њених чланова. Пленум најчешће расправља о политичкој страни, тј. сврсисходности и целисходности владине политике. Онда када је потребно да се захтев о одговорности владе поткрепи чињеницама образује се парламентарна комисија која спроводи одређену врсту истраге. Она не наступа као судски орган, али може да допринесе да се чињенично подрже захтеви парламентарних посланика у погледу одговорности владе.

Истражни одбори су заступљенији у парламентарној пракси Немачке и Уједињеног Краљевства него у Француској. Преко ових одбора организују се и поједине интересне групе које заступају интересе одређене професије (на пример, у области образовања, здравства, привреде и сл.).

Контрола владе преко изабраних истражних комисија (*select committees*) постоји већ неколико векова у британском Парламенту. У двадесетом веку оне се формирају као *ad hoc* органи и то онда када се јави потреба, најчешће у случају испитивања и разматрања комплексних питања која надлежни дом не може ефективно да истражи у пленуму. Њихов задатак је тачно одређен и по завршетку послова комитет престаје са радом (са изузетком комисије *European standing committee*). Уколико комисија не обави задатак у легислатури која га је изабрала, може се десити да она настави са радом и након што се оконча парламентарна сесија или мандат парламента. Након нових парламентарних избора технички је могуће да одређена комисија постоји, али она нема своје чланове. Тада започињу преговори између политичких партија које предлажу своје кандидате за чланове комисије.¹⁶ Постојање оваквих комисија оправдано

¹⁶ У новије време (од 1979) ове комисије образују се по одређеним департманима владе и данас постоји 18 изабраних комисија (*departmental committees*), чији послови обухватају разматрање трошкова, администрације и политике односног министарства. Надлежност ових комисија простире се вертикално, односно оне могу разматрати исте послове надлежних департмана у Шкотској, Велсу и Северној Ирској. Са друге стране, образују се комисије које делују у хоризонталној организацији власти, тако што посматрају активност владе по одређеним областима које могу обухватити и неколико надлежних министарстава („*cross-cutting*“ *committees*). Постојање ових комисија не искључује могућност

је уколико оне постигну циљ због кога су основане. Њихова позиција би требало да буде независна и ојачана тиме што посланици који су повезани са надлежним министарством не могу бити чланови такве комисије. Извештаји истражних комисија се публикују, па су тако Парламент и јавност обавештени о закључцима. Иако су извештаји обично критички настројени према влади, они немају већег одјека осим повремено у медијима. Мање од пет посто свих извештаја истражних комисија буде предмет расправе у Дому комуна (Meny, Knapp, 1998:215). Парламентарна пракса показује да су се премијери ретко појављивали пред изабраним комисијама и да су ово средство контроле препустили министрима.¹⁷ Генерално се може, ипак, закључити да истражне комисије представљају значајан инструмент парламентарне контроле у британској парламентарној пракси, јер оне својим истрагама и извештајима држе владу „у стању приправности“.

Истражне комисије у Немачкој предвиђене су Основним законом и њихова улога се значајно разликује од оне коју ове комисије имају у британском доњем дому. Британски доњи дом има претежно расправну функцију док је Бундестаг, као већина континенталних домова, представнички дом са наглашеном законодавном функцијом и обележјем „радне скупштине“. Бундестаг зато своју законодавну делатност обавља преко парламентарних одбора и комисија у циљу доношења закона, док је улога истих органа слабија у активностима контроле егzekутиве. Такође, уставни систем Немачке има традицију судске контроле, што умањује потребу за парламентарном контролом. Основни закон (*art. 44 GG*) допушта да се образује истражни одбор на захтев најмање једне четвртине посланика.

да Парламент образује *ad hoc* комисије зависно од захтева за испитивањем одређене ситуације. По потреби могу бити образоване комисије као што су Комисија за питање плаћања и трошкова Круна (1971–72), Комисија за абортус (1974–1975), Комисија за насиље у породици (1975–76) и друге. (R. Rogers & R. Walters, *op. cit.*, p. 314).

¹⁷ Током 2002. године актуелни Премијер *T. Blair* је одлучио да се два пута годишње састаје са комитетом *Liaison Committee*, што унеколико мења досадашњу праксу британских премијера. (P. Riddell, „Prime Ministers and Parliament“, *Parliamentary Affairs* Vol. 57, No 4, p. 821)

Француска је земља у којој су истражне комисије најмање заступљене, јер Национална скупштина може да образује највише шест сталних комисија. Једина могућност за посланике да активирају овај облик контроле је да образују привремене комисије за контролу и истрагу. Да би се избегла ситуација у којој истражне комисије предузимају екстра-судску надлежност, истражне комисије у Француској су временски лимитиране и њихове надлежности су ограничене. Процедура пред овим парламентарним телима није јавна и оне нису дужне да објављују своје извештаје. Оне не могу да буду образоване уколико је исто питање предмет судског поступка пред надлежним судом. Ова ограничења имају за резултат смањену, чак маргиналну улогу истражних комисија за контролу у француском парламентарном систему. Само онда када Сенат представља јаку опозицију доњем дому може се очекивати да рад истражних комисија буде делотворан у правцу контроле владиних активности.¹⁸

Конечно, вршећи буџетску функцију парламент остварује својеврсну финансијску контролу над радом владе. Реализација владиног програма увек је везана за одређене финансијске изворе. Парламент може да користи, осим инструмената политичке контроле, финансијске законе и буџет као облик утицаја на владин план, програм и политику. Зато се ова значајна активност парламента може посматрати кроз четири нивоа: 1) планирање трошкова од стране владе; 2) парламентарна расправа и одобравање захтеваних трошкова; 3) коришћење (трошење) одобрених средстава; 4) подношење рачуна од стране владе парламенту о утрошеним средствима.¹⁹ Иако се у већини парламентарних система главна ак-

¹⁸ Једино су шездесетих година прошлог века истражни комитети француског Сената били утицајни због свог опозиционог става према тадашњем Председнику *de Gaulleau*. У периоду 1981–1986 године, када је постојала изразита политичка тензија у парламенту, само три истражне комисије су биле формиране (а захтевано је преко 60 комисија) и само једна комисија за контролу (захтеване су три комисије у истом периоду). Такође, у периоду 1988–1993 године под утицајем Председника Националне скупштине опозиција је користила овај инструмент парламентарне контроле у Националној скупштини. (Упор. Y.Mény & A. Knapp, op. cit, p. 214; G. T.Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. I, Washington D. C.: Congressional quarterly inc., 1998, p. 257)

¹⁹ Упор. A.W.Bradley & K. D.Ewing, op. cit, p. 200

тивност парламента завршава на другом нивоу, законодавни орган може периодичном ауторизацијом трошкова да ограничи владу у погледу начина и обима располагања средствима.

5. Захтев за гласање о неповерењу

Најснажније средство контроле и инструмент за покретање одговорности владе је захтев за гласање о неповерењу. Међутим, политичка композиција парламента и владе, која представља израз политичке већине у парламенту, умањили су ефекте овог уставног инструмента контроле. Да би се постигла равнотежа и омогућила контроле владе, услови за уношење предлога за гласање о неповерењу у дневни ред су, по правилу, врло једноставни. То значи да је у формалном смислу за парламентарну опозицију достижно и једноставно уложити предлог, али је тешко, или готово немогуће, оборити владу.²⁰ Има мишљења да је то зато што „влади није потребна морална подршка опозиције“ (*A. King*) (Muller, 1993:467), односно, да влада не зависи од гласова опозиције.

Захтев за гласање о неповерењу влади истиче група посланика првенствено са циљем да се доведе до гласања о разрешењу владе, а ређе са циљем да изазове велику и утицајну парламентарну (или чак националну) расправу. У погледу правила гласања о поверењу преовлађује уставни принцип да већина свих чланова парламента, односно надлежног дома, треба да гласа за овакав предлог да би дошло до смене владе.

²⁰ Највећи број европских парламентарних система предвиђа врло једноставне услове у погледу покретања поступка за гласање о поверењу влади. Овај предлог једноставно улази у дневни ред парламентарне седнице, уколико је парламент у заседању. Међутим, како већина европских националних парламената примењује режим тзв. редовних заседања која се, по правилу, не одржавају лети, то се сматра да „стриктно говорећи, већина европских влада није одговорна за време лета“. (M. Laver & K. A. Shepsle, „Government Accountability in Parliamentary Democracy“, in A. Prezowski, S. C. Stokes & B. Manin (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 280–281)

Уставни механизам гласања о неповерењу требало би формалноправно да обезбеди стабилну владу и правила игре у погледу позивања владе на политичку одговорност. У том циљу примењују се различита правила: од тренутка покретања поступка до гласања о неповерењу треба да протекне одређени временски период, извршна власт не може да користи уставно право на распуштање парламента док тече поступак гласања о неповерењу, могуће је ограничење рокова или постављање услова у погледу избора наследника на месту премијера и слично.²¹

Стављање у игру одговорности владе и окончање владиног мандата у парламентарном систему може бити последица различитих околности, које нису увек директна последица формалног захтева за гласање о неповерењу. Тако влади може да престане мандат: 1) уколико парламент одбије владин предлог буџета; 2) у поступку *impeachmenta* који се завршава гласањем о поверењу (британски Парламент); 3) негативним гласањем у парламенту о владином предлогу закона који је она унапред везала за своју судбину, тј. мандат; 4) негативним гласањем у парламенту о владином предлогу који није формално везан за гласање о поверењу влади; 5) у британском парламентаризму Парламент може да одбије прихватање владе већ у тренутку када монарх отвара пленарну сесију и упућује Парламенту адресу, која представља својеврстан еквивалент формалној инвеститури (Веуме, 2000:180).

Иако гласање о неповерењу влади представља централни контролни инструмент који стоји на располагању парламенту, чак и идејни творци парламентарне демократије у Европи били су његови противници сматрајући да он може да се претвори у инструмент освете (*B. Constan*) (Веуме, 2000:180). Покретање захтева за гласање о неповерењу није условљено само формалноправним или уставним оквирима. Он у великој мери зависи од пројектова-

²¹ Има мишљења да нестабилност владе није увек последица уставних правила игре и политичког односа снага у самом парламенту. У Италији, на пример, постоји изразита нестабилност влада и оне просечно врло кратко трају, али не због утицаја и деловања парламентарне већине већ као последица ван-парламентарних политичких и интересних утицаја који се одражавају на ситуацију владе. (M. J. Bull, „Parliamentary Democracy in Italy“, *Parliamentary Affairs* 2004. Vol. 57. No. 3. p. 558)

ног исхода парламентарне одлуке којом би се влади исказало неповерење. Тако „ефективност“ овог института у парламентарној демократији зависи од кредибилитета механизма за гласање о неповерењу који, са друге стране, зависи од реалних могућности да се замени постојећи (актуелни) кабинет или само министар (Laver, Shepsle, 1999:281). Претпоставка је да у стабилним парламентарним системима опозиција неће користити овај инструмент контроле уколико већ унапред нема алтернативу за смењену владу или њеног члана.

Овај инструмент интензивно је коришћен у деветнаестом и почетком двадесетог века. Такође, у периоду између два светска рата често су коришћени захтеви за гласање о неповерењу што је изазвало велику нестабилност целе конструкције парламентарног система. После Другог светског рата европске уставне државе приступиле су рационализацији парламентаризма са циљем да се постигне већа стабилност владе. У томе је предњачила Западна Немачка са једном специфичном уставном формом тзв. конструктивног гласања о неповерењу, у којој су сједињена два акта: акт о разрешењу и акт о именовању премијера.²² Француска је на основу лошег искуства из Четврте Републике (1946–1957) приступила рационализацији стварајући један нови, мешовити модел уставне организације власти, познатији као полупредседнички систем.²³

²² Упркос критичким оценама, овај модел преузеле су Шпанија и Белгија у својим уставима.

²³ *M. Duverger* је међу првим писцима који је седамдесетих година прошлог века овај систем експлицитно назвао полупредседнички. Највише интересовања изазвао његов рад „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“ (*European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 165–187). У француској уставноправној литератури, међутим, било је много различитих одређивања овог система, који су указивали да је реч о модулираном или измењеном парламентарном систему, са значајним елементима председничке владе. *P. Avril* је тако овај систем назвао „плебисцитарна демократија“, док је *J. Gicquel* преферирао израз „президенцијализам“ (*presidentialism*), сматрајући да он више одговара класификацији политичког система у Петој Француској Републици. У одређивању карактера система *J. Gicquel* се у великој мери слаже са дефиницијом *M. Duvergera* да је то систем који концентрише власт у рукама шефа државе с обзиром на начин његовог избора и одлуке парламентарне већине. (*J. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Montchrestien, 1997, pp. 130–131). *G. Vedel* сматра да је исти израз врло слаб да би означио оно што је у Француској на снази, а што је он назвао „ултра-председничка“ стварност. (Цитирано према: Н. Bahr, В. Н. Bayerlein & Е.

Уставом Пете Француске Републике (1958) установљен је један посебан механизам за гласање о поверењу који је везан за парламентарну процедуру усвајања владиног предлога закона. Ради се о мешовитој операцији где су две процедуре, гласање о поверењу и усвајање закона, повезане. Влада може свој пројекат закона да подупре предлогом за гласање о њеном поверењу. Тада се сматра да је предлог закона усвојен уколико Национална скупштина не донесе резолуцију о ускраћивању поверења влади по поступку који је Уставом регулисан (*art. 49.3 C*). Сходно скупштинском пословнику (*art. 155 R. A. N*), уколико премијер истакне предлог за гласање о поверењу истовремено са законским предлогом, скупштинска расправа се суспендује за 24 часа, а председник Националне скупштине региструје владин предлог и износи га пред посланике.

Наведени начин гласања о поверењу влади представља својеврстан притисак на парламент да усвоји владин предлог закона. Пошто се за резолуцију о неповерењу захтева апсолутна већина посланика у француској Националној скупштини, то значи да посланици који нису присутни или нису гласали индиректно пружају подршку владином пројекту закона и тиме дају генералну подршку влади. Дакле, за резолуцију о неповерењу мора да се изјасни изричито више од половине чланова Скупштине, а за закон се захтева обична већина. На овај начин, Влада лакше долази до жељеног резултата и њен предлог закона може релативно лако да буде усвојен у условима када је пољуљана парламентарна већина.²⁴ У условима нестабилне већине, овакав механизам може да преокрене однос снага и терет обавеза у законодавном процесу пребаци на парламентарну опозицију. Контролна функција парламента у овом случају посредно се користи и као начин да се дисциплинује парламентарна већина. Сматра се да употреба истог механизма спречава опструкцију парламентарне мањине у раду Скупштине, јер се претпоставља да посланици „пробуђени“ захтевом владе за

Veser, „Duverger’s Concept: Semi-Presidential Government Revisited“, *European Journal of Political Research* Vol. 34, 1998, p. 203)

²⁴ Ово средство употребљено је 18 пута у прве 22 године Пете Републике за девет закона, а у периоду 1981- 1987. године било је коришћено 11 пута за шест текстова закона. (P. Avril & J. Gicquel, op. cit, p. 219)

гласање о поверењу имају јаче мотиве да присуствују седници на којој се гласа о одређеном законском пројекту.

Гласање о неповерењу влади у Немачкој познато је под називом „конструктивно гласање о неповерењу“. Сматра се да овај начин контроле владе учвршћује позицију немачког канцелара у поређењу са француским и британским примером. О одговорности владе одлучује доњи дом парламента, Бундестаг. У случају када се постави питање поверења Бундестаг мора, осим одлуке о поверењу канцелару, да се сложи око избора његовог наследника. Чин опозива владе и избора нове сједињени су у један јединствени акт.²⁵ Када Бундестаг изгласа неповерење влади, а не одлучи о избору новог канцелара, председник Републике може да именује једног кандидата на ту функцију (иако није освојио потребну већину) или да распусти овај парламентарни дом. Са друге стране, канцелар може да присили Бундестаг да гласа о његовом поверењу или да предложи председнику Републике распуштање парламента. Такву „уцену“ Бундестаг може да спречи уколико апсолутном већином својих чланова изабере новог канцелара. Механизам конструктивног гласања о неповерењу садржи формалне услове који отежавају олако приступање обарању владе, што је допринело стабилности немачког канцеларског система и одржавању потребне равнотеже између парламента и владе.²⁶

²⁵ Тако је 1982. године *H. Kohl* био изабран по први пут за Канцелара (био је биран још пет пута до 1998. године), након што је Бундестаг изгласао неповерење Канцелару *C. Schmidt* (*V. Bogdanor, & B. Rudden, Comparing Constitutions*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 25). Осим њега, само четири немачка канцелара у послератном периоду, од прве легислатуре 1949. године, изгубили су поверење у доњем дому немачког парламента: Канцелар *Adenauer* у свом деветом мандату 1963. године, Канцелар *Erhard* у свом трећем мандату 1966. године, Канцелар *Kiesinger* у свом првом и једином мандату 1969. године и Канцелар *Brandt* у свом другом мандату 1974. године. (Th. Saalfeld, „Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy and the Art of Informal Settlement“ in W.C. Müller, and K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 52)

²⁶ За разлику од осталих европских парламентарних система, немачки канцеларски систем омогућио је да владе просечно остају четири године у свом мандату, односно одржавају мандат између два парламентарна избора, иако су све немачке владе биле коалиционе по свом профилу. (R. Hague & M. Harrop, *op. cit.*, p. 278)

6. Ефекти уставног механизма контроле владе

На основу свих установљених правила о изгласавању неповерења влади, у пракси се појављују различите ситуације које се одражавају на дужину трајања једне владе и њену стабилност у конкретном парламентарном систему. Један од показатеља може бити политички профил владе, тј. парламентарне већине која пружа подршку влади. Пошто су могуће различите композиције парламентарне већине, могуће су и различите ситуације владе у парламентарном систему. Прва је када се две најснажније политичке партије смењују на власти, при чему је једна од њих увек у ситуацији да самостално образује владу. Мада овакав чист двопартијски систем не постоји, британски пример је најближи овом моделу иако се дешава да једна од две најснажније партије захтевају подршку независних посланика. Други случај је да у мноштву политичких партија само једна држи парламентарну већину и тада је ситуација владе, по правилу, врло стабилна. Парламентарна већина је хомогена и она се може поредити са оном у британском Парламенту. Коначно, у мноштву политичких партија ни једна самостално не може да образује владу, па су отуда принуђене на стварање савеза. Због могућих неспоразума „коалициони кабинет“ је у сталној опасности и ту лежи извор његове слабости.

Просечно трајање владе може се довести у везу са политичким профилем парламентарне већине и структуром саме владе. Ако се узме у обзир показатељ „једнопартијска влада“, који изражава у процентима однос између једнопартијских и коалиционих влада у једној земљи, види се да највиши проценат (100%) показује пример Уједињеног Краљевства, тј. британски Кабинет, иза којег следи пример владе у Шпанији (100%), па затим Грчка (96,4%), Норвешка (79,4%) и Шведска (70,4%). Просечно трајање владе најдуже је у британском систему (5,52), док је аустријска влада по овом критеријуму одмах иза њега (5,47), упркос томе што је по критеријуму „једнопартијске владе“ она изузетно ниско заступљена (33,8%).²⁷

²⁷ Извор: D. M. Farrell, *Electoral Systems: a Comparative Introduction*, London: Palgrave, 2001, p. 195

У Петој Француској Републици поступак за гласање о неповерењу влади често је инициран, али је само једна влада изгубила поверење у предвиђеној уставној процедури. Након фактичке уставне ревизије путем референдума 1962. године, коју је иницирао Председник Републике *de Gaulle*, Национална скупштина је изгласала неповерење Министарском савету, односно, њеном Председнику (*G. Pompidou*).²⁸ Након овог било је много предлога за смену владе, али ни један од њих није успео. У неким парламентарним сесијама влада је захтевала гласање о поверењу да би дисциплиновала парламентарну већину, али владе не прибегавају често његовом коришћењу јер исти механизам представља мач са две оштрице.²⁹

У британској парламентарној пракси, опозив владе од стране Парламента изузетно је ретко коришћен. Само три пута у двадесетом веку (два пута 1924. и једном 1979. године) десила се смена владе на основу гласања у доњем дому (*House of Commons*) (Turpin, 2002:448). Иако у теорији врло моћно средство Парламента према извршној власти, у пракси је оно коришћено само онда када су биле у питању тзв. мањинске владе или када се деси лом у партијској солидарности владајуће већине. Тако је 1979. године мањинска лабуристичка влада, са Премијером *Callaghanom* на челу, изгубила поверење у доњем дому, након чега је уследило распуштање Парламента. У новијој парламентарној историји има много примера

²⁸ Влада Премијера *G. Pompidou* пала је због незадовољства парламента политиком коју је водио актуелни Председник *De Gaulle*. То се јасно види из текста Резолуције којом је изгласано неповерење влади: „...Устав, чији је аутор *de Gaulle* и који је он дао на одобрење народу, формално предвиђа у посебној глави да предлог о његовој ревизији мора бити: 1) проглашен у оба дома парламента, 2) одобрен референдумом у условима када се после парламентарне расправе објасни француском народу смисао референдума; те да је одстрањивањем гласања у оба дома Председник Републике нарушио Устав чији је он чувар, да је Председник на тај начин открио рупу, коју може искористити какав авантуриста са циљем да сруши Републику и уништи слободу, те да Председник не може деловати другачије него по предлогу владе...“ Парламент је, дакле, срушио владу зато што је Председник повредио Устав. То се десило у другом мандату Премијера *G. Pompidou*, који је изабран у априлу, а изгубио поверење у октобру 1962. године. (J. L.Thiébaud, *Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic*“ in W.C. Müller, and K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 507)

²⁹ Упор. А. Knapp & V.Wright, *The Government and Politics of France*, London and New York: Routledge, 2001, p. 141

позивања владе на одговорност без позитивног резултата, тј. опозива целе владе. Током 1974. године лабуристичка влада је чак седамнаест пута била позивана на одговорност, односно, у укупном периоду легислатуре 1974–79. године чак 42 пута постављено је питање поверења влади, док она коначно није пала 1979. године (Turpin, 2002:449).

Са друге стране, премијер може да користи овај инструмент као специфично средство притиска на Парламент када жели усвајање неког владиног предлога. Он судбину владе повезује са владиним предлогом, те јасно ставља посланицима до знања да ће у случају неприхватања предлога цела влада поднети оставку. Тако је Премијер *J. Major* 1992. године користио обилно ово средство да би приморао Парламент да усвоји неке акте везане за Европску заједницу.

Институција „министарске солидарности“ врло је јака у британском систему и министри обично подржавају генералну владину политику. Уколико један члан владе сматра да је општи став владе противан његовим уверењима, он ће поднети оставку не доводећи у питање опстанак целе владе.³⁰ С обзиром да је индивидуална одговорност министара део општег мозаика о британском Кабинету, тешко је очекивати да било који министар појединачно изгуби поверење које влада у целини ужива. У току двадесетог века, четрнаест министара индивидуално је одговарало и били су замењени на функцијама које су обављали.³¹ Са друге стране, има најмање исто толико случајева очигледне одговорности министара када није дошло до смене, јер се кабинет солидарисао, а парламентарна већина подржала владину политику.³² Има мишљења да је,

³⁰ То се дешавало у седамдесетим годинама прошлог века у време када је влада била суочена са отпором у погледу прикључивања Европској заједници. Тада је постојао став Кабинета да министри могу у јавности наступати и другачије од владиног званичног става, а да при томе не постоји опасност за пад Кабинета или опозив министара појединачно.

³¹ У периоду од 1955. до 1982. године само два пута је изгласано неповерење министрима и оба пута је неповерење било узроковано министровим актима или радњама, а не оним које су предузете од стране његовог министарства. (С. Turpin, op. cit, p.455)

³² То је била ситуација у случају нарушавања сигурности парламентарне палате 1982. године; бекства затвореника – представника ИРА из затвора 1991; спољна политика у Сиера Леонеу 1998. године; криза пасошке агенције 1999. године и др. (Упор. D. Woodhouse, op. cit, p. 298)

због изостанка писаног устава, обавеза министара да одговарају Парламенту прерасла у унилатералну или јединствену одлуку самог премијера. Премијер стоји на становишту владиног јединства и зато појединачни наступи министара доводе до тога да су они дужни да поднесу оставку у случају разилажења са владином политиком.³³

7. Контролна функција Народне скупштине Србије

У основи примењеног уставног начела поделе власти у Србији налази се модел парламентарне владе са високим степеном рационализације који тежиште система помера према извршној власти. Уставни систем прожет је инструментима за успостављање равнотеже између законодавне и извршне власти укључујући парламентарну контролу владе, са једне стране, и право извршне власти (председник Републике на образложени предлог Владе) да распусти Народну скупштину, са друге стране. Народна скупштина Србије, као једнодомно представничко тело са својих 250 чланова, представник је законодавне власти, док је егзекутива бицефална и чине је шеф државе и Влада.

Кључ уставног оквира парламентарног система лежи у инвеститури или гласању о избору владе и у гласању о неповерењу истој влади. Кандидата за председника Владе предлаже Народној скупштини председник Републике пошто „саслуша мишљење представника изабраних изборних листа“ (чл. 112 Устава). Уставом Републике Србије (2006) успостављен је модел формалне инвеституре Владе од стране Народне скупштине. Из акта избора владе произилази директна политичка контрола извршне власти, односно, актом избора Скупштина по први пут „проверава“ поверење Влади. У току процеса избора може да се отвори расправа о програму кандидата за председника Владе, као и о саставу Владе. Формално,

³³ Премијер *M. Thatcher* је у току свог мандата изјавила: „Министри би требало да воде своју битку у оквиру департмана (свог ресора, прим. а.), а не изван њега“ (С. Turpin, *op. cit.*, p. 220).

међутим, Народна скупштина одлучује о предлогу за председника и чланове Владе у целини. Уставна конструкција одговорне владе обухвата индивидуалну министарску одговорност и колективну одговорност Владе пред Народном скупштином.

Инструменти парламентарне контроле који стоје на располагању народним посланицима у формалном смислу су посланичка питања, интерпелација, предлог за гласање о неповерењу и образовање скупштинских одбора. Право постављања посланичких питања има сваки члан Народне скупштине индивидуално. Посланичко питање регулисано је пословничким одредбама у две једноставне форме: усмена и писана, али су изменама скупштинског Пословника установљена и „посланичка питања у вези са актуелном темом“, која обезбеђују да се најмање једанпут месечно „одређује дан када ће поједини министри у Влади одговарати на посланичка питања у вези са неком актуелном темом“.³⁴ За разлику од европских парламентарних система у којима је овај вид комуникације са владом изузетно развијен,³⁵ у домаћој парламентарној пракси посланичка питања се ретко постављају. Посланици су врло пасивни у коришћењу расположивих инструмената парламентарне контроле, посебно посланичких питања и интерпелације.³⁶

³⁴ На овај начин отворена је могућност за *Question Time* у домаћој парламентарној пракси. (Чл. 18. Измена и допуна Пословника Народне скупштине РС, 29.09.2006)

³⁵ У упоредној парламентарној пракси просечан број постављених питања годишње варира, зависно од врсте посланичког питања. У немачком Бундестагу, на пример, сваки посланик има право да постави два посланичка питања недељно на која добија усмени одговор. У периоду 1990–1994. године постављено је 4.215 питања влади. У истом периоду постављено је чак 16.665 питања у писаној форми. Просечно се годишње постави око 5.000 посланичких питања у различитим формама. (G. T.Kurian, op. cit, p. 271). Парламентарна пракса француске Националне скупштине показује, такође, висок број питања постављених у писаној форми, 17.000 до 18.000 годишње, док се усмена питања без расправе јављају у мањем броју, око 200 годишње. (Y.Ménu & A. Knapp, op. cit, p. 211). У британском Дому комуна просечно се годишње постави око 70.000 посланичких питања (А. Адонис, *Парламент данас*, Подгорица: Унирекс, 1996, стр. 137)

³⁶ Према расположивој статистици 1993. године било је постављено 363 питања, а 1994. године 304 посланичких питања од којих је практично само две трећине добило одговор. Према статистици скупштинске службе, у току 2004. године постављено је само 16 посланичких питања и на половину од њих је одговорено, док је у току 2005. године постављено 64 питања од чега је на 38 питања Влада одговорила. У току 2006. године посланици су поставили 56 питања, а Влада је одговорила на 51 посланичко питање.

Разлог за ову оскудну комуникацију посланика и Владе може се тражити како у пословничким правилима, тако и у недостатку „добре“ парламентарне праксе. Не само да је изостала активност посланика у области контролне функције, већ посланици нису остваривали довољну комуникацију ни са својим бирачима. Посланичка питања, осим контролне функције, представљају одраз узајамне размене информација између грађана и њихових изабраника, као што се може видети из упоредне парламентарне праксе. Тај персонални однос на релацији грађанин – народни посланик у великој мери је посредован у примењеном систему пропорционалних избора, при чему је цела Република једна изборна јединица, али то не би требало да буде разлог да грађани потпуно изгубе контакт са својим представницима. Мали број посланичких питања у српској Скупштини указује како на слабост парламентарне опозиције, која би требало да доминира у овој области парламентарне контроле, тако и на занемаривање функције репрезентације свих народних посланика, било да су представници владине већине или парламентарне мањине.

Интерпелација, као инструмент контроле, формално је предвиђена пословничким правилима, али је она у пракси врло ретко коришћена. Нови Устав Србије интерпелацију регулише као снажно средство парламентарне контроле са директним правним ефектима у погледу одговорности Владе (подноси је најмање 50 народних посланика са циљем претресања одређеног питања у вези са радом целе владе или једног њеног министарства). Уколико Народна скупштина не прихвати одговор Владе на интерпелацију, приступа се гласању о неповерењу. Не само што интерпелација аутоматски прераста у предлог за гласање о неповерењу на основу гласања у Скупштини, већ се њоме Влада може принудити да поднесе оставку.³⁷ У парламентарној пракси, међутим, посланици су чешће користили скупштинску расправу за пласирање свог програ-

(Упор. Информатор Народне скупштине Републике Србије, <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>)

³⁷ Скупштински Пословник у овом делу („Интерпелација у вези са радом Владе“) није усаглашен са одредбама новог Устава (2006) који уређује право посланика на интерпелирање Владе (чл. 129).

ма и критику владиног, чиме су Народну скупштину претворили у „расправни форум“, него што су користили наведене инструменте контроле владе који им стоје на располагању.

Сходно Уставу најмање 60 посланика може поднети предлог за гласање о поверењу Влади или неком њеном члану (чл. 130 Устава). Уставом је установљено неколико ограничења у погледу подношења овог предлога: о захтеву за гласање о неповерењу Скупштина не може да расправља пре истека рока од пет дана од дана подношења предлога; након изгласаног неповерења Скупштина је дужна да у року од 30 дана изабере нову Владу, у противном председник Републике распушта Скупштину; уколико Влади није изгласано неповерење подносиоци предлога не могу поднети нови захтев у року од 180 дана. Осим тога, за гласање о неповерењу потребна је иста парламентарна већина која пружа подршку Влади приликом њеног избора, а то је већина од укупног броја народних посланика. Да би овакав захтев био уврштен у дневни ред скупштинске седнице предлог треба да буде поднет у писаној форми председнику Народне скупштине. Узимајући у обзир пословничке одредбе (чл. 90 Пословника) да Народна скупштина одлучује о дневном реду скупштинске седнице, стављање предлога за гласање о неповерењу може да буде блокирано већ у претходној фази или накнадно, када посланици скупштинске већине одбију исти предлог у форми измена и допуна дневног реда.

Конечно, Народна скупштина може да образује анкетне одборе „ради сагледавања стања у одређеној области и утврђивања чињеница о појединим појавама и догађајима“ (чл. 75.1 Пословника). Реч је о *ad hoc* скупштинским органима, чији се задатак састоји у прикупљању информација и чињеница са циљем да се помогне и олакша народним посланицима доношење одређене одлуке. Анкетни одбори представљају израз парламентарне аутономије, јер парламент може повремено да образује радно или помоћно тело које ће за потребе посланика и квалитетно одлучивање прикупити потребне чињенице „о појавама и догађајима“, односно да обави неку врсту анкете. Анкетни одбори не обављају судске радње нити ступају на место судског органа, али значајно доприносе остваривању контролне функције парламента. С обзиром да је изостала

регулатива у области истражних одбора, упркос свом називу „анкетни“, ови повремени скупштински одбори могу да обављају послове који су од значаја за остваривање контролне функције парламента. Формирање ових одбора требало би да представља израз снаге парламентарне опозиције да изазове разматрање одређеног питања које се налази у надлежности Владе.

Закључна разматрања

Оштрина инструмената парламентарне контроле ослабила је у развоју парламентарне демократије. Парламентарна већина ретко користи могућност да обара „своју“ владу, а опозиција спорадично користи посланичка питања више као одговор бирачима о испуњавању њихових очекивања. Влада користи своју позицију да покаже могућности сопственог програма и директно комуницира са бирачима. Позиција владе и њено поверење постало је предмет општих народних избора, на којима премијер проверава поверење код бирача у стабилним и партијски структурираним системима.

Контролна функција парламента, у ширем смислу, обухвата све расположиве инструменте који су доступни члановима парламента да изразе своје мишљење о владиној акцији и да је позову на одговорност. Односи између законодавне и извршне власти, првенствено владе, тако су испреплетени да је тешко одредити који су прави инструменти контроле. Осим традиционалних уставноправних инструмената политичке контроле над радом владе (посланичка питања, интерпелација, активност истражних одбора, гласање о неповерењу), буџетска функција парламента значајно доприноси остваривању финансијске контроле владе. Коначно, законодавна делатност парламента посредно садржи елементе парламентарне контроле, јер је влада доминантна у погледу предлагања законских пројеката. Тако се усвајањем владиних предлога (са или без амандмана), или њиховим одбијањем (што се ретко дешава), спроводи својеврсна посредна парламентарна контрола.

Ефекти контроле у савременом парламентарном систему показују да парламентарна мањина ретко користи предлог за гласање о неповерењу влади, јер нема готово никаквих изгледа на успех. Са друге стране, влада често уцењује „своју“ већину везујући свој опстанак за усвајање њеног предлога или законског пројекта. Међутим, инструменти парламентарне контроле имају још једну функцију, а то је да развију однос на релацији грађанин – посланик. Посланици на тај начин пружају доказ својим бирачима да испуњавају свој програм и тако инвестирају у следеће изборе.

Литература

- A. Адонис**, *Парламент данас*, Подгорица: Унирекс, 1996
- P. Avril, & J. Gicquel**, *Droit Parlementaire*, Paris: Montchrestien, 1998
- E. Barendt**, *An introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998
- H. Bahro, B. H. Bayerlein & E. Veser**, „Duverger’s Concept: Semi-Presidential Government Revisited“, *European Journal of Political Research* Vol. 34, 1998, pp. 201–224
- K. v. Beyme**, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, London: MacMillan Press, 2000
- V. Bogdanor, & B. Rudden**, *Comparing Constitutions*, Oxford: Oxford University Press, 1996
- A.W. Bradley & K. D. Ewing**, *Constitutional and Administrative Law*, London: Pearson, Longman, 2003
- M. J. Bull**, „Parliamentary Democracy in Italy“, *Parliamentary Affairs* 2004, Vol. 57. No. 3. pp. 550–567
- G. Burdeau, F. Hamon & M. Troper**, *Droit constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France, 1995
- D. D. Dunn**, „Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility“, in A. Prezworski, S. C. Stokes & B. Manin (eds.) *Democracy*,

- Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297–327
- M. Duverger**, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“ (*European Journal of Political Research* Vol.8, No.2 (1980), pp. 165–187)
- D. M. Farrell**, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, New York: Palgrave, 2001
- M. Gallagher, M. Laver & P. Mair**, *Representative government in modern Europe*, Boston, New York... McGrawHill, 2001
- J. Gicquel**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Montchrestien, 1997
- R. Hague & M. Harrop**, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2004
- A. Knapp, & V. Wright**, *The Government and Politics of France*, London and New York: Routledge, 2001
- M. Јовичић**, *Одговорност носилаца јавних функција*, Београд: Институт за упоредно право, 1968
- C. Јовановић**, *Уставно право Краљевине СХС*, Београд: Геца Кон, 1924
- G. T. Kurian** (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. I, Washington D. C.: Congressional quarterly inc., 1998
- M. Laver & K. A. Shepsle**, „Government Accountability in Parliamentary Democracy“, in A. Prezworski, S. C. Stokes & B. Manin (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 279–297
- Л. Марковић**, *Парламентарно право*, Зрењанин: Екопрес, 1991
- Y. Mény, & A. Knapp**, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford: Oxford University Press, 1998
- W.C. Muller**, „Executive-Legislative Relations in Austria: 1945–1992“, *Legislative Studies Quarterly* Vol. 18, No. 4, 1993, pp. 467–494
- P. Riddell**, „Prime Ministers and Parliament“ *Parliamentary Affairs* 2004, Vol. 57. No. 4. pp. 814–829
- R. Rogers & R. Walters**, *How Parliament Works*, London: Longman, 2004

- Th. Saalfeld**, „Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy and the Art of Informal Settlement“ in W.C. Müller, and K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 32–86
- A. Seldon**, „The Cabinet System“ in V. Bogdanor (ed.), *The British Constitution in the Twentieth Century* (Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 97–137
- M. Shaw**, „Parliamentary Democracy Today“, *Parliamentary Affairs* 2004, Vol. 57. No. 3 pp. 702–713
- M. S. Shugart & J. M. Carey**, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- S. Schüttemeyer**, „Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament“ in W. Copeland and S. C. Patterson (eds.) *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, New York: University of Michigan Press, 1997, pp. 29–59
- A. Tomkins**, *Public Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003
- C. Turpin**, *British Government and the Constitution*, London: Butterworths LexisNexis, 2002
- J. L. Thiébault**, „Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic“ in W.C. Müller, and K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 498–529
- D. M. Farrell**, *Electoral Systems: Comparative Introduction*, London: Palgrave, 2001
- R. Hague, & M. Harrop**, *Comparative Government and Politics*, Palgrave Macmillan, 2004
- M. Wiberg**, „Parliamentary Questioning: Control by Communication?“ in H. Döring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin`s Press, 1995, pp. 179–222
- D. Woodhouse**, „Ministerial Responsibility“ in V. Bogdanor (ed.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 281–332

THE CONTROL FUNCTION OF PARLIAMENT

Abstract: In the parliamentary system based on the separation of powers, the accountable government is placed in the framework of legal rules on government formation and scrutiny during the government term of office. These rules of the parliamentary democracy ensure that the parliamentary system of government operates on the basis of mutual relations between the legislative and the executive authorities. This paper is an attempt to point to the constitutional instruments for establishing and materializing the parliament control over the government as a corner stone of parliamentarism. The author first observes the general presumptions for the operation of the accountable government in the parliamentary democracy and, subsequently, analyzes two primary constitutional competences of parliament: to select the government and to scrutinize the work of the government. The very act of selecting the government directly generates the parliamentary control over the government; namely, the government selection may be perceived as the first check on the support the Prime Minister and his Cabinet enjoy in parliament. The legal instruments of parliamentary control have been analysed from the theoretical point of view, and taking into consideration the experiences of the European constitutional democracies. The control function of the National Assembly of Serbia has been observed primarily through a normative framework envisaged in the new Serbian Constitution.

Key words: parliamentary control, accountable government, ministerial responsibility, motion of no confidence

ZAKONODAVNI POSTUPAK

Sažetak: *Tekst razmatra dve teze u vezi sa zakonodavnim postupkom kao jednim od najvažnijih parlamentarnih postupaka. Autorka, najpre, razmatra odnos formalne i faktičke zakonodavne moći parlamenta pri čemu zastupa tezu da parlament gubi vodeću ulogu u zakonodavnom postupku. Druga teza se odnosi na mogućnosti reforme zakonodavnog postupka u parlamentu i njihove stvarne domete. U završnom delu predlaže instrumente za podizanje kvaliteta zakonodavstva.*

Ključne reči: *Zakonodavni postupak, parlament, zakonodavna vlast, Vlada, zakon*

Tema priloga je zakonodavni postupak kao jedan od najvažnijih parlamentarnih postupaka.

Dve teze kao uvod za raspravu o ovoj temi i nekoliko pitanja koja bi bilo dobro razmotriti i osvetliti u raspravi.

Teza 1.

Da li je parlament ne samo formalno već i faktički glavni nosilac zakonodavne vlasti i kreator zakonodavstva ili su njegovi zakonodavni kapaciteti iscrpeni i svedeni na ritualni demokratski čin „parlamentarne debate“ i „glasanja po sopstvenom uverenju“?

Klasična šema koja, normativno poverava zakonodavnu vlast parlamentu kao njenom jedinom i izvornom nosiocu i ovlašćuje ga da nadzire i kontroliše vladinu delatnost, načelno omogućuje parlamentu da ima aktivnu, ali ne i odlučujuću ulogu u sistemu podele vlasti.

Iako ni jedan ustav u svetu nije spreman da otvoreno prizna uzmi-
canje parlamentarne vlasti pred drugim „moćnijim“ vlastima svedoci
smo osetnog pada parlamentarnog uticaja na zakonodavstvo.

Parlament je i nadalje ustavom načelno definisan kao ekskluzivni
nosilac zakonodavne vlasti. Uprkos ovakvoj načelnoj proklamaciji, pa-
žljivije čitanje ustavnih tekstova pokazaće da brojne ustavne odredbe
ozbiljno relativizuju, pa i osporavaju ovo načelno pravilo.

Pomenimo samo neke instrumente:

– **Različit status ovlašćenih predlagača zakona**, među kojima
vladi, a ne parlamentarcima, pripada ekskluzivna uloga ne samo fak-
tički već i formalno.

Faktička prednost vlade nad drugim ovlašćenim predlagačima
(vlada raspoláže administrativnim aparatom, službama i institucijama
koji rade na pripremi zakona, dok svi drugi ovlašćeni predlagači ne
mogu računati na tu vrstu logističke podrške; vlada ima uvid u primenu
zakona i praksu koja može biti podsticaj zakonodavnim reformama;
vlada raspoláže materijalnim sredstvima i dr.)

Formalna prednost vlade (vladini predlozi zakona imaju procedu-
ralnu prednost nad predlozima koji potiču od drugih ovlašćenih pred-
lagača; neke zakone može predložiti samo vlada; vlada daje mišljenje
na sve predloge zakona koji potiču od drugih ovlašćenih predlagača;
različit je formalni tretman vladinog amandmana na zakon od tretmana
amandmana koji podnesu drugi ovlašćeni predlagači i dr.)

– U nastojanju da se racionalizuje zakonodavna procedura **deo za-
konodavne vlasti prenosi se na parlamentarne komisije**. Činjenica
da se parlamentarnim komisijama uglavnom poverava odlučivanje o
zakonodavnoj materiji tehničkog karaktera, ne oduzima ništa od suštine
ovog procesa – to je takođe jedan od instrumenata u procesu razvlašći-
vanja parlamenta od njegove osnovne delatnosti.

– Institut **delegiranog zakonodavstva** koji, bez obzira na prime-
njenu proceduru prilikom delegiranja zakonodavstva i bez obzira na
uslove pod kojima je delegacija zakonodavstva ustavno dopuštena i le-
galna, u suštini predstavlja instrument kojim se parlament odriče svoje
zakonodavne vlasti i sopstvenom odlukom, prenosi deo zakonodavne
vlasti na vladu.

– **Zakonodavni veto** koji predstavlja moćni instrument direktnog uticaja izvršne vlasti na zakonodavstvo. Iako nominalno suspenzivog karaktera, dejstvo zakonodavnog veta je, zbog svog sastava i partijske pripadnosti poslanika, ne retko faktički identično apsolutnom vetu.

– **Zakonodavni referendum** (prethodni ili potonji, fakultativni ili obavezni) takođe govori o tome da je zakonodavna vlast parlamenta ograničena i da je parlament prinuđen da svoju zakonodavne kompetencije podeli sa građanima.

– **Institut budžetskih dvanaestina** kao instrument privremenog budžetskog finansiranja, izbija parlamentu iz ruku možda poslednje i najmoćnije sredstvo kontrole egzekutive.

– **Tehnika okvirnih zakona** koja za parlament rezerviše zakonodavne ingerencije koje se sadržinski fokusiraju na načela, osnove, principe i sl., a podzakonskim aktima prepušta meritorno uređivanje konkretnih odnosa, je, takođe, jedan vid rastakanja zakonodavnih ingerencija parlamenta.

– **Jednofazan umesto višefaznog zakonodavnog postupka, hitni i skraćeni zakonodavni postupak umesto redovnog** samo su posledice činjenice da su standardne zakonodavne procedure i metode parlamentarnog rada sve manje prikladne da odgovore na prirodu problema koje vlast mora da reši.

– **Dan za glasanje** je jedan od procesnih instrumenata racionalizacije rada parlamenta, koji pokazuje svu apsurdnost uloge u koju su poslanici dovedeni kada o zakonskim rešenjima o kojima su debatovali pre više dana, tehnički glasaju nakon nekoliko dana, na način koji ih faktički dovodi u poziciju da u momentu glasanja nemaju uvid u sadržaj materije o kojoj se izjašnjavaju.

– Smisao glasanja o usvajanju zakona ozbiljno dovodi u pitanje i parlamentarna praksa u kojoj se, na samom početku rasprave o zakonu, često već u toku rasprave u načelu, unapred **saopštava ishod glasanja** o zakonu iznošenjem stava poslaničke grupe o tome da li će podržati i glasati za njega ili ne.

Sve to govori da je parlament prinuđen da se faktički odrekne dela svoje zakonodavne vlasti iako nominalno i nadalje slovi kao njen nosilac. Iako na čelu političke scene, zakonodavna vlast i meritorno odlučivanje o zakonima izmiče parlamentu od trenutka kada je postupno

prihvatio ulogu da u zakonodavnom postupku bude sveden na glasačku mašinu koja „overava vladinu volju“.

Teza 2.

Da li su moguće reforme zakonodavnog postupka, kakvi su stvarni dometi reforme zakonodavne procedure, u kom pravcu bi bilo potrebno reformisati zakonodavni postupak

Parlamenti su, kroz sve promene sistema, tokom poslednjih 200 godina sačuvali iznenađujuću čvrstinu i trajnost parlamentarne strukture i postupaka. Parlamentarne reforme uglavnom su se zadržavale na reformi unutrašnje organizacije parlamenta i reformama radnih tela parlamenta. Kako se može razumeti činjenica da su parlamenti odolevali radikalnijim reformama tako dugo vremena?

Da li je to znak vitalnosti parlamentarne strukture i optimalnosti parlamentarnih procedura ili se, naprotiv radi o tome da parlamentarne strukture nisu uspele da iznađu način i oblik u kome je moguće delotvorno odvijanje zakonodavne vlasti, a parlamentarne procedure nisu imale dovoljan unutrašnji kapacitet niti su bile dovoljno fleksibilne i otvorene za reforme koje neće dopustiti da zakonodavna vlast bude postupno, ali sigurno oduzimana od parlamenta.

U ovom kontekstu navodimo nekoliko pitanja vezanih za zakonodavni postupak koja se odnose na racionalizaciju najvažnijeg političkog posla parlamenta – na zakonodavnu delatnost.

1. **Jasno razgraničenje sadržaja materije zakonodavnog postupka** (kategorije, instrumenti, pojmovi, institucije) s obzirom na propise koji uređuju zakonodavni postupak, uvažavajući činjenicu da je materija zakonodavnog postupka predmet ustavne, zakonske i poslovničke regulative. Potrebno je brižljivo odabrati i selektovati pitanja zakonodavnog postupka koja zaslužuju ustavni tretman, od onih koja uređuje zakon i posebno poslovnik o radu parlamenta.

2. Unutar zakonodavnog postupka obezbediti **instrumente i proceduralna rešenja** koja mogu doprineti racionalizaciji rada parlamenta i u tom sklopu i zakonodavnog postupka, ali ne na račun odricanja od

sadržaja i kvaliteta njegovih zakonodavnih kompetencija, već naprotiv.

– **Uravnoteženje, kontrola i balans zakonodavne moći** u bikaeralnom parlamentu postiže se delom već samom strukturom parlamenta. Koje su institucionalne i proceduralne mogućnosti da se to osigura i u jednodomnom parlamentu?

Možda je jedno od proceduralnih rešenja **višefazan umesto jednofaznog zakonodavnog postupka**.

Višefazan zakonodavni postupak doprinosi podizanju kvaliteta zakonodavstva: ostaje više vremena za pripremu zakona i rad na njegovom konačnom uobličavanju.

Višefazan zakonodavni postupak pruža veće proceduralne mogućnosti za učešće šireg kruga subjekata (građani, lokalne zajednice, saveti nacionalnih manjina, sindikati, strukovna udruženja, stručnjaci i dr.) u zakonodavni postupak i tako može, takođe, doprineti optimalizaciji zakonskih rešenja.

Jedna od mogućnosti reformisanja zakonodavnog postupka je ustanovljavanje **proceduralnih garancija** koje će **štititi manjinski glas**. U zakonodavnom postupku, manjinski glas ne sme izgubiti snagu dobrog argumenta samo zbog toga što je manjinski.

Proceduralne garancije koje štite manjinski glas mogu po formi biti različite, a njihova uloga u zakonodavnom postupku može doprineti i osnaživanju zakonodavnih ovlašćenja parlamenta. Zaštita manjinskog glasa u parlamentarnim postupcima je ujedno i proceduralni odgovor na tiraniju većine.

Na primer:

Proceduralni tretman predloga i amandmana koji ne potiču od vlade, već od drugih ovlašćenih predlagača, posebno predlozi koje podnosi opozicija.

Konsultovanje regiona od strane centralne vlasti u pitanjima od regionalnog značaja (učešće u odlučivanju, prethodna ili naknadna saglasnost na odluku, procedura koja uključuje pribavljanje mišljenja i sl.)

Učešće predstavnika manjinske samouprave u odlučivanju o pitanjima iz domena nadležnosti manjinske samouprave (oblici, proceduralna forma).

Pravo manjine da pod određenim uslovima, zatraži naročit oblik glasanja o nekom zakonu ili pravo na neku vrstu zakonodavnog veta koje ulažu poslanici u parlamentu.

– Podizanje **kapaciteta radnih tela** za zakonodavnu delatnost, osposobljavanje da budu nosioci zakonskih predloga (logistika, službe, administracija, ekspertski potencijal, edukacija), proširivanje nadležnosti radnih tela u zakonodavnom postupku (predlaganje zakona, odlučivanje o zakonima pod određenim uslovima, razmatranje implementacije međunarodnih standarda u zakonodavstvo i sl.). Valjalo bi brižljivo razmotriti mogućnost da neke zakonodavne izmene (npr. tehnička pravila), pod određenim uslovima (npr. ukoliko na predlog zakonskih izmena nisu podneti amandmani) neki zakoni budu razmatrani i usvajani samo na radnim telima. Najzad ozbiljno bi valjalo propitati opravdanost formiranja velikog broja usko specijalizovanih radnih tela. Moguće reforme radnih tela mogle bi ići u pravcu formiranja manjeg broja radnih tela u čiji sastav bi ušao veći broj poslanika, ili otvaranje proceduralnih mogućnosti za održavanje zajedničkih sednica više radnih tela, osobito kada su u pitanju zakoni za čije razmatranje je nadležno više radnih tela.

3. Podizanje kvaliteta zakonodavstva

Postoji više mogućnosti za podizanje kvaliteta zakonodavne delatnosti parlamenta. Proceduralne i organizacione pretpostavke samo su neki od instrumenata koji stoje na raspolaganju.

– Otvaranje institucionalnih i proceduralnih okvira za proces **implementacije međunarodnih standarda u unutrašnje pravo**. Procedure koje će obezbediti da parlament kao zakonodavac ima odgovarajuće ingerencije u zakonodavnom postupku koje će se odnositi na primenu međunarodnih standarda u zakonodavstvu (npr. posebno radno telo parlamenta ili svako od radnih tela u okviru domena u kome se prostire njegova nadležnost).

– **Uključivanje stručnjaka** u zakonodavni proces u svojstvu eksperata, konsultanata. Ustanoviti institucionalne i proceduralne okvire i

pretpostavke koje to omogućavaju (npr. učešće u radu radnih tela parlamenta kao stalni ili prošireni sastav, bez prava odlučivanja; formiranje posebnih stručnih tela u parlamentu sa savetodavnom ulogom; učešće stručnjaka u radu parlamentarnih grupa – po pozivu ili na mestima stručnih konsultanata i savetnika i sl.).

– Ustanovljavanje **različitih zakonodavnih postupaka** s obzirom na vrste zakona (ustavni zakon, organski zakoni, okvirni zakoni, budžet, zakoni o ratifikaciji međunarodnih ugovora i dr.) koji će moguće doprineti kvalitetu zakona, jer će, zavisno od sadržine zakona, nalogati primenu strožijih zakonodavnih procedura za najvažnije, systemske zakone pa time i njihovu seriozniju pripremu i usvajanje.

– **Tehnička strana propisa** – priprema uputstava kojih se pisci zakona moraju pridržavati prilikom izrade propisa; edukacija administracije o nomotehnici i njenim pravilima.

Marijana Pajvancic

LEGISLATIVE PROCEDURE

Abstract: The text discusses two theses connected with legislative procedure as one of the most important parliamentary procedures. First the author discusses a relation between formal and real legislative power of the Serbian parliament and expresses her view that the parliament is in the process of losing its leading role in the legislative procedure. The second thesis deals with a possibility of reforming the legislative procedure in the parliament and with its real achievements. In final section she proposes instruments for upgrading the quality of legislation.

Key words: Legislative procedure, parliament, legislative power, government, law

KULTURA GOVORA U PARLAMENTU

Sažetak: *Smisao i značaj reči za čoveka i njegovu stvarnost. Čovekova stvarnost počinje da se stvara mislima i rečima. Ljudske krize otpočinju zloupotrebom reči. Kako se reči upotrebljavaju, ali i zloupotrebljavaju. Kada reči trijumfuju, a kada se ponižavaju. Značaj i uloga dijaloga u politici. U kojim situacijama i stanjima nema dijaloga u politici. Uslovi za dijalog u politici: ravnopravnost, pažljivost, učtivost, iskrenost, osećaj stida i bolji argument. Politički govor primeren demokratiji. Tipovi političkog govora u srpskom parlamentu: racionalno-konvencionalni, racionalno-realni, epsko-romantičarski, relativizujući i prostačko-terorišući.*

Ključne reči: *reč, govor, dijalog, tipovi govora, kriza, kultura, parlament, političari, odgovornost.*

Smisao i značaj reči

Mnogi mislioci, posebno malobrojni mudri, s pravom su ukazivali da su čovek i reči neodvojivi. Čovek bi bez reči bio neuhvatljiv i neshvatljiv. On je biće sazdano od reči, kao kuća od cigala. Čovekova stvarnost je onakva kakvom je on stvara. Stvari po sebi čovek neće nikada saznati. Ono što saznaje o stvarima jeste da one imaju značenje i značaj za njega. Prema tome, stvarnost počinje da se stvara mislima i rečima.

Misli i reči se otelovljuju u objektima, simbolima i tehnologijama. „One su naša jedina realnost ili, u najmanju ruku, jedino svedočanstvo naše realnosti. Bez jezika nema mišljenja, niti predmeta spoznaje: suo-

čen s nepoznatom realnošću, čovek je prvo imenuje, krštava. Nepoznato nam je ono što nema imena. Na početku svake nastave učimo prvo imena stvari da bi na kraju otkrili ključnu reč koja će nam otvoriti vrata znanja“ (Paz, 1979:38–39). Prema tome, reči su u nama, one nisu van nas. „Mi smo njihov, a one naš svet“ (Paz, 1979:39). Zbog toga je govor, prema Oktaviju Pazu, uslov „a ne predmet čovekovog postojanja“ (Paz, 1979:39).

Svaka ljudska kriza počinje s nekim užasnim i gorkim rečima. Takve reči izazivaju jezu i nepoverenje među ljudima. Nastaje stanje u kojem se gubi vera u efikasnost govora. Govornice postaju strelišta i brbljaonice. Najčešće niko nikog ne sluša, a sve se obezvređuje i razara. Neistine, poluistine, ružne, vulgarne i brutalne reči, uvrede, klevete i pretnje izbijaju na površinu i prašte po javnoj sceni, trujući i obesmišljavajući sve oko sebe.

Tačno je konstatovao Paz da se istorija čoveka može „svesti na istoriju odnosa između reči i misli“ (Paz, 1979:37). Sve ljudske tvorevine, pa i države i carstva, stvorene su od reči. One su „činjenice od reči“ (Paz, 1979:37). Kada je učenik Cu Lu pitao učitelja Konfučija: „Kad bi te vojvoda od Veja pozvao da upravljaš njegovom zemljom, koju bi meru prvo predložio?“, Konfučije je odgovorio: „Reformu jezika“. Kineski mudrac bio je u pravu. Kada u ljudskim odnosima reči ništa ne znače onda se priprema, ili je na delu, velika nesreća. Reči treba da obavezuju. Zato s njima treba biti pažljiv i obazriv. Ako iza njih nema dela, značenja ili lepote, gubi se smisao čovečnog života. Nepristojan, vulgaran i brutalan govor srozava ljudsko dostojanstvo i pustoši zajednicu. Takav govor završava u prostakluku i nasilju.

Znao je drevni kineski mudrac da reči i stvari krvare iz iste rane. Kada stradaju reči, i stvari počinju da stradaju i ljudski životi, odnosno oni postaju jeftini ili ništa ne znače. Svakom obliku nasilja prethodile su zastrašujuće i ubojite reči. Verbalnim ratom otvaraju se i započinju svi ostali ratovi. Oni koji reči zloupotrebljavaju ili devalviraju veliki su zločinci, a njihova dela zločini i zla. Jer, kada „značenja postanu neodređena, smisao naših postupaka i naših dela takođe postaje neodređen. Stvari se oslanjaju na svoja imena, i obrnuto“ (Paz, 1979:38).

Od pamtiveka rdavi, manipulatori i demagozi zloupotrebljavaju i reči i stvari. Reči su u njihovoj upotrebi služile za laž, obmanu i dezori-

jentaciju. Iza njihovih strasnih obećanja uvek je sledila prevara drugih i sopstvena korist. Kada se oni nametnu zajednici ona kreće ka velikoj propasti – iz stradanja u stradanje. Što je njihova laž krupnija i strast sočnija, to je vera u njih veća. To je vreme kada se nevera i vera sjedinjuju, a ljudski životi propadaju. Kada se laž ugnezdi u ljudske odnose, ljudi gube i oslonac i garancije za život. To je poplava u kojoj se oni snalaze od trenutka do trenutka. U takvim situacijama nema ni sigurnosti ni izvesnosti. Laž, obmana i prevara razaraju veru i uništavaju nadu. Neverica i beznade uvlače se u ljudsku dušu a strah i strepnja okivaju srce i dušu. Reči trijumfuju, kao i životi, u istini, a ponižavaju se u laži. Ovi rušitelji i gušitelji rade na obezvređivanju i reči i stvari, izjednačavanju istine i laži, propasti institucija i javnog života. To su đavoli u ljudskom liku. Iza jednostranog i plamtećeg govora tih destruktivnih priroda sve se urušava, gori i nestaje. Oni su proizvođači haosa i pustošenja.

Ljudi koji drže do sebe drže i do reči. Oni ih ne rabe, ne iskorišćavaju i ne uništavaju. Reči su kod njih skupe i vredne. Iza njihovih reči su dela, značenja i lepota. Samo blistava bića spoznaju moć reči. Nemoćne reči su kao nemoćni ljudi.¹ One gube značenja, iza njih nema ni dela ni emocionalnih vrednosti. Tokom vekova vladari,² satrapi, zlotvori, u ruhu despota, tirana, diktatora, služili su se rušiteljima reči – demagozima, manipulatorima i rđavima. Oni su upropašćavali i reči i politiku i život. Pod njihovom vlašću reči su gubile smisao, a države teritoriju. Aristotel je upozoravao da tirani traže i vole rđave ljude, jer im oni laskaju, dok čovek slobodnog duha to ne ume i neće. Laskavci lažima i lažnim pohvalama obezvređuju reči i jezik, a podanicima uteruju strah ili razaraju zdrav razum. Oni praktikuju da padove i poraze vlastodržaca veličaju kao mudre i razumne odluke i pobede, da njihove mane proglašavaju vrlinama, a nesposobnosti stvaralačkim pregnućima i dostignućima. Porazno je, ali logično da se rđav vlastodržac okružuje rđavim ljudima. A istina je da se sa rđavim ljudima ništa dobro i korisno ne može učiniti.

¹ „Vratimo li dostojanstvo našim rečima, ima nade da vratimo dostojanstvo nama samima“. (Đuro Šušnjić, *Ribari ljudskih duša*, Čigoja štampa, Beograd, 1995, str. 79.)

² Reči iz usta vladara često su paradoksalne: ako nisu darovi one su sredstva koja sadrže tiransku i potčinjavajuću moć. Pomoću njih se podvlašćuje i vlada. Njihove reči proizvode oholost.

Još sofista Gorgija upoređivao je dejstvo reči s dejstvom leka. Valjan govor utiče na raspoloženje duše poput leka na razvoj bolesti, lečeći dušu kao lek telo. Od upotrebljenih reči zavise ljudska raspoloženja, neretko i život. Tako govor može da rastuži, ali i razveseli, može da ustraši, ali i usadi odvažnost i uspravnost; može da otruje, ali i očara čovekovu dušu.

Kada se osvrnemo u daleku prošlost možemo zaključiti da čovek rečima kleše svoju čovečnost, društvo strukturu, politika moć, ideologija interese, mit priče i očekivanja, religija bogove, filozofija čuđenja, pitanja i sumnje, nauka istine, moral vrline, parlament zakone.³

Dijalog u politici

Stari su najbolje i najpravednije odluke postizali govorom, razgovorom i dogovorom. Tamo gde se ne govori, ne razgovara i ne dogovara, nema valjanih odluka za sve, tamo se samo saopštavaju naredbe samovoljnika.

Dijalog je bio uzvišeni čin političkog mišljenja, delanja i ponašanja. On je najbolji način političkog opštenja. Formula „nema dela bez reči“ primerena je čovečnom ponašanju u zajedničkom životu. Za život u političkoj zajednici treba se pridržavati pravila da iza reči (izgovorenog) uvek treba da stoji delo, značenje ili lepota.

Antički Grci su smatrali da su sila i nasilje nemi i da zato ne bi trebalo da imaju mesta u politici. Kada se u politici ne razgovara (vodi dijalog), onda se naređuje ili upotrebljavaju sila i nasilje. I najteži zajed-

³ „Naša kultura prožeta je trojnim ritmovima. Od logike i religije do politike i medicine, kao da svuda dominiraju dva elementa koji se spajaju apsorbuju u jedno jedinstvo: otac, majka, dete; teza, antiteza, sinteza; komedija, drama, tragedija; pakao, čistilište, nebesa; konstitucija krvotoka, mišića, nerava; pamćenje, volja i rasuđivanje; mineralno, biljno i životinjsko carstvo; aristokratija, monarhija i demokratija... Ovo nije prilika da se zapitamo da li je ritam izraz prvobitnih društvenih institucija, sistema proizvodnje ili drugih 'stvari', ili su, naprotiv, takozvane društvene strukture samo manifestacija tog prvog i spontanog stava čoveka prema stvarnosti“. (Oktavio Paz, *Luk i Lira*, Vuk Karadžić, Beograd, 1979, str. 66–67.) „Reč je kao munja u pomrčini: ona osvetljava trag koji nas vodi do prirodne i društvene stvarnosti kojom je natopljena. U njoj jedino živi ono što je već mrtvo“. (Đuro Šušnjić, *Ribari ljudskih duša*, Čigoja štampa, Beograd, 1995, str. 72.)

nički problem se dijalogom može razrešiti. Dijalog ispravlja naša mišljenja o nama i drugima, naše zablude i predrasude, naša ograničenja i moguća ogrešenja. Tamo gde se u politici ne razgovara, produbljuju se problemi, otvaraju sukobi, proširuju krize i, na kraju, vode ratovi.

Biti spreman za susret i razgovor, znači omogućiti sebi da čuješ drugačije mišljenje, viđenje i da se suočiš s novim argumentima. Samo iz susreta različitih mišljenja i argumenata, moguće je naći izlaz i pravi odgovor.

Dijalog je stvaranje – ulazimo u razgovor s jednim mišljenjima i argumentima, a iz razgovora izlazimo s boljim argumentima i rešenjima. U dijalogu se do zajedničke istine dolazi. Dijalog je susret, a od „sresti“ je i „sreća“.

Dijalog je sredstvo u političkom komuniciranju, a i jedan od važnih elemenata demokratske političke kulture. Nema demokratske političke kulture bez dijaloga. Dobro uređen demokratski poredak ne može se ni izgraditi, niti funkcionisati bez dijaloga. Dijalog u politici zahteva: da se drugi sasluša pažljivo, da se prema drugom pokaže učtivost i da se drugi ravnopravno prihvati.

Čovek dijaloga je otvoren i uzda se u razum. Takav čovek ne prihvata silu i nasilje. Netrpeljivi ne prihvataju dijalog, jer su ubeđeni da znaju istinu i da im nikakav razgovor nije potreban. Oni su ograničeni i glupi, a ako se dokopaju političkog položaja – opasni i štetni. „Samoza-dovoljstvo je uvek praćeno glupošću“ (Andre Žid). Dijaloga nema bez ljubavi prema istini. Demokratska politika treba da razradi procedure i mehanizme da samozadovoljnici ne dobiju značaja u političkom životu zajednice.

Dijaloga u politici nema bez različitosti, iskrenosti, poštovanja i sebe i drugih. Zato su višenacionalne političke zajednice velika šansa za politički dijalog, a potom i dobro smišljene i odmerene zajedničke odluke.

Političkog dijaloga nema tamo gde je merilo istine moć; gde se političke odluke donose u uskim krugovima političkih elita; gde se građani pretvaraju u masu; gde ne postoji saradnja između građana i gde ih ne povezuju univerzalne vrednosti: sloboda, ravnopravnost, solidarnost, prijateljstvo, ljubav; gde se podstiču verski, nacionalni, rasni, klasni i drugi sukobi; gde političari koriste pravo na grešku (pravo na grešku u

politici ne postoji – onaj ko greši, mora da odgovara); gde političari manipulišu građanima; gde političari propagandom šire loša osećanja (zavist, mržnju, pakost) i loša stanja (strah, strepnju, paniku, lukavstvo); gde se u političkom životu devalviraju reči i jezik (kada iza izgovorenih reči nema dela i značenja, već obmane i laži); gde se u politici obećava, a obećanja se ne ostvaruju; gde svi govore, a niko nikoga ne čuje (to je brbljaonica, a ne politička zajednica) i gde vlada politika tlačitelja i tlačanih, moćnika i nemoćnih (i kada se razgovara, u takvoj politici se ne vodi dijalog, već se najčešće odmeravaju lukavstva, prevare, dovrtljivosti i laži – to je „razgovor“ obmanjivača i obmanutih).

U politici nadmoći se ne *razgovara*, već se samo *pregovara*. Velika je razlika između razgovora i pregovora. Pregovarati nije isto što i razgovarati. Jer, razgovaraju samo (po moći) ravnopravni, a ne neravnopravni, a pregovaraju nadmoćni, manje moćni i nemoćni. Pregovorima se najčešće izbegava krajnja posledica isključivosti – upotreba sile i nasilja. U pregovorima moćnici najčešće nameću rešenja, a nemoćnici se prilagođavaju. Ko to ne zna ili ne shvata veliki je gubitnik, a ako pripada slabijoj strani, on je čak na stradalničkom putu. Psihološke namere pregovarača su najčešće nevidljive, a samo su postupci vidljivi. Oni koji izjednače namere i postupke u takvoj pregovaračkoj politici mogu da se teško prevare. U politici nadmoći najčešće maske pregovaraju. Tamo gde se u politici obećava, a obećanje ne proverava i gde se ne može proveriti – nema dijaloga.

Da bi se formirala dijaloška politička kultura, potrebno je: podizanje nivoa opšte kulture građana; izgraditi poverenje između građana (stvaranje osećanja pouzdanosti) i poverenje između onih na vlasti i građana; usaditi javni duh i javnost; i odgovornost za izgovorenu javnu reč, kao i odgovornost pred sopstvenom savešću učesnika u javnom životu.

Uslovi za dijalog u politici su: **ravnopravnost** (i kada nisu sago-vornici ravnopravni zbog nivoa obrazovanja, životnog iskustva, političkog položaja, treba ona razvijena strana da se spusti na nivo nerazvijene i da je strpljivo u razgovoru podiže na viši nivo); **pažljivost** (posebno trenirati strpljivost da se drugi sasluša i da mu se u reč ne upada); **učti-vost** (da se izbegavaju uvredljive i omalovažavajuće reči ili stavovi i neprimereni gestovi); **osećaj stida** (kada se izrekne nešto što može da

izazove različita značenja i tumačenja, a koja sagovornika bez namere mogu da povrede); **bolji argument** (razmenjujemo u razgovoru argumente, a na kraju kada zaključujemo ili pripremamo odluku prihvatamo bolji argument- onaj koji niko ne može od sagovornika da trenutno opovrgne); i **tolerancija**.

Govor u politici

Politički govor pokazuje stanja i osećanja političara, ali i prirodu političkih poredaka. Drugim rečima, može da otkriva skrivene ciljeve, namere, ali i motive političkih aktera. Rđavi, ucenjeni i ustrašeni, manipulatori i demagozi, govorom šire rđava osećanja – zavist, mržnju i pakost. Stvaraju i rđava stanja – pretnjama, zastrašivanjem, panikom i lukavstvima. Gde njihov govor dominira, na političkoj sceni su autoritarni akteri, autoritarni poreci i autoritarna politička kultura.

Niče, taj odvažni princ u filosofiji, prefinjeno je osetio značaj i ulogu, ali i vezu između govora i demokratije. Prema njemu, „tek sa političkim oblikom demokratije započinje sasvim ekscesivno uvažavanje govora koji je postao najveće sredstvo moći inter pares“ (Niče, 1995:306).

Politički govor primeren demokratiji pripada veštini koju uče i praktikuju slobodni građani, ne radi sopstvene koristi, odnosno sticanja novca, već radi opšte koristi, dobra i pravde. Ciceron je to najbolje formulisao: „*Bene dicere... et scinter st perite et ornate dicere*“. (Dobro govoriti znači najpre govoriti saobrazno samoj stvari, a zatim jasno i lepo, čak i kićeno govoriti.) (Cicero, 1995:307).

Prema Ciceronu, dobar govornik trebalo bi da „mudrim mislima obuzme duh, a lepim rečima pomiluje uho, pokrene srce naroda, ukloni... sumnje, pruži odlučujuće savete, oslobodi progonjene, dozove zabludele, uspravi slabe, ponizi drske, nadvlada protivne, pridobije kolebljive, preobradi sumnjičave, utamniči odmetnike, podupre pravdu, opovrgne nepravdu i da se sa istom snagom brani i napada“ (Cicero, 1995:308).

Takav govor trebalo bi negovati u parlamentu – govor razboritosti, dobrih namera, realnih uvida i predloga i snažnih argumenata, govor koji istovremeno deluje kritički i zaštitnički. Od govora niko ne bi trebalo da se plaši, straši i zapada u stanje pometnje.

Ciničan, ironičan i omalovažavajući govor, odlika je slabića ili frustriranih. Upotreba psovki u govoru karakteristika je ili agresivnih, ili nemoćnih.

U našem parlamentu može se izdvojiti nekoliko tipova političkog govora:

1. racionalno-konvencionalni;
2. racionalno-realni;
3. epsko-romantičarski;
4. relativizujući; i
5. prostačko-terorišući.

Svaki od tih tipova dominira u različitim fazama parlamentarnog života. Od tema i problema formulisanih u dnevnom redu zavisi dominacija nekog od navedenih tipova.

Racionalno-konvencionalni politički govor odlikuju jasnoća, formalizam i nesadržajnost. U tom tipu dominiraju demagoške fraze ili naredbe, u nekim slučajevima oboje. Kod neveštog govornika taj govor završava u dosadi, a kod veštog u utisku nadmoći.

Racionalno-realni tip političkog govora izraz je pragmatičnosti i praktičnog rezonovanja. Taj govor je jasan, sadržajan, argumentovan, ali i suv i neatraktivan. U njemu je sve odmereno i logički utemeljeno, ali emocionalno ravno. Ako je kratak, lako se prati i prihvata, ali ako je dugačak postaje težak i opterećujući za praćenje. Od veštine govornika zavise efekti: u kratkoći i jasnoći gube se suvoća i neatraktivnost, a ako je dugačak takav tip govora najčešće završi u dosadi.

Epsko-romantičarski politički govor dugačak je, poetičan, emocionalan i začinjjen istorijskim činjenicama i reminiscencijama. To je govor povišenog etosa i patosa. U njemu se redaju slojevi sočnih opisa, pesničkih metafora, narodnih mudrosti, istorijskih i proročkih poruka i pouka, doskočica i zvučnih efekata. Taj tip govora najčešće je neracionalan, a sadržaj poruke se u njemu može izgubiti.

Relativizujući politički govor je iscrpljujući u „dokazivanju“ da je nešto u isti mah i moguće i nemoguće. Relativizovanjem se verbalno obesnažuju i u pitanje dovode vrednosti i principi. U tom govoru moguće je mnogo toga suprotnog izjednačiti, dovesti u pitanje i razvodniti. Relativizovanjem se odluke odlažu, umrtvljuju ili potpuno zaustavljaju. Takav govor obično je u funkciji odlaganja prioritetnih odluka ili razvodnjavanja preciznih zakonskih formulacija.

Prostačko-terorišući politički govor u parlamentu u funkciji je verbalne agresije i destrukcije i proizvodi pometnju i kaos. To je jezik ponižavanja i razaranja parlamenta i širenja rđavog mišljenja o njemu. Tim govorom srozava se najznačajnija politička institucija vlasti i države i dovodi u pitanje autoritet parlamenta.

Od obnove rada višestranačkog parlamenta u Srbiji, svaki od ovih tipova političkog govora je pokazan i oproban, pri čemu je konstantno dominirao prostačko-terorišući govor. Od parlamenta takav govor pravi čas rđavo vašarište, čas nepodnošljivu brbljaonicu, čas vulgarnu i brutalnu arenu. U parlamentarnoj debati na delu su prostačka dobacivanja, vulgarne doskočice, sprdnje, uvrede, omalovažavanja, klevete, psovke,⁴ neukusna i neodmerena upoređivanja, začikavanja i izazivanja. Neretko se izriču i pretnje, a dominiraju i pakost i mržnja.⁵

Analizirajući skupštinske stenograme novinarka Vesna Mališić je u tekstu „Prostaci u Armani odelima“ (Mališić, 2007:298) navela prostačke, vulgarne i brutalne reči: kriminalac, lopov, steona žaba, ljudipacovi, klovn na granici debiliteta, čovek velikog tela i malog mozga,

⁴ „Klevete i psovke rasprskavaju se kao užasna sunca. Ima prokletstava i psovki od kojih podrhtava kosmički poredak. Kasnije, čovek se kaje i čudi onome što je izgovorio. U stvari, to nije bio on nego 'neko drugi', koji je izgovorio te rečenice: on je bio 'van sebe'. Slične osobine ima i ljubavni dijalog“ (Oktavio Paz, *Luk i Lira*, Vuk Karadžić, Beograd, 1979, str. 59.).

⁵ „Etiketiranje političkih oponenta je najpopularnije i najdrastičnije oružje iz arsenala govora mržnje... Ranijim *izdajnicima*, *stranim plaćenicima*, *petokolonašima* itd. dodaćemo samo neke etikete... *opozicioni liderčići*, *umišljeni firerčići*, *izdresirani najamnici*, *halapljivi vazali*, *reciklirani otpadnici*, *politički klovnovi iz putujućeg cirkusa*, *tragikomični pajaci*, *vašarske mečke*, *rukoljupci*, *bednici*, *slabići*, *kukavice*, *lopovi*, *kriminalci*, *potplaćene ili učenjene domicilne ništarije*, *janičari* i *poturice*, *degenerici*, *izrodi*, *šljam*, *frustrirani muškarci* i *endokrinološki oštećene žene*, *bića koja su nekad ličila na muškarce*, *hermafroditi*, *senilne starkelje*, *prave rugobe*, *homoseksualci*, *alkoholičari*, *narkomani*, *nastrani satanisti sa svojim vudu ritualima* itd. – spisak bi se lako mogao produžiti, ali će i navedeno biti dovoljno ilustrativno za maštovitost i asocijacije branilaca zemlje i naroda“ (Ranko Bugarski, *Lica jezika*, Biblioteka XX vek, Čigoja štampa, Beograd, 2001, str. 167–168.)

konj koji se rita, makro, upišanac, besni pas, hermafrodit, travestit, psihopata, ludak i druge još ružnije i vulgarno tužnije.

Desimir Tošić, demokrata bogatog političkog iskustva, smatra da je, kad je reč o govoru, još gori bio parlament pre Drugog svetskog rata. U njemu se verbalno obračunavalo, pa i fizički, čak su i ubijena trojica poslanika. Skupštinskom salom odzvanjale su tada reči bitanga, bumbar, vucibatina, izdajica, izrod, kalaštura, kučka jedna matora, nitkov, špijuncina, podrepaš, fukara, hulja, sve do pretnji kao što je „creva ću ti prosuti“ (Mališić, 2007:299).

U istoriji srpskog parlamentarizma bilo je pokušaja da se verbalna agresija obuzda poslovnikom. U poslovniku iz 1905. godine tačno su navedene zabranjene reči. U slučaju da ih izgovore poslanici bi, zavisno od težine i načina izgovorene reči, kažnjavani ukorom, oduzimanjem reči, udaljavanjem sa sednica. Isto je primenjeno i u aneksu poslovnika iz 1921. godine (Mališić, 2007:299).

Radi povratka ugleda parlamenta i sada bi trebalo precizirati reči koje poslanici ne bi smeli da izgovaraju u debati. Demokratska politička kultura podrazumeva i kultivisan govor, posebno u javnom polju.⁶ Govor u parlametu treba da uspostavlja poverenje i u okviru institucije i među građanima. Uslov za kultivisan govor je poštovanje i onih koji su u parlamentu i institucije parlamenta i javnosti. Treći uslov je odgovornost za reč izrečenu u javnom polju.

Političke debate (dijalozi) u parlamentu i uopšte u političkom komuniciranju trebalo bi da se vode uz poštovanje sledećih uslova: ravnopravnosti⁷, uvažavanja, spremnosti da se drugi sasluša, učtivosti, iskrenosti i prihvatanja boljeg argumenta. Da bi ti uslovi funkcionisali potrebno je da se u partijskoj i političkoj selekciji izdvoje pojedinci koji

⁶ U jednom širem sociolingvističkom shvatanju kulture, piše Ranko Bugarski, navodeći dva principa koja bi trebalo ugraditi u političku komunikaciju: „*kooperativnost* i *učtivost* u ophođenju sa sagovornikom. Prvi od njih oličen je u maksimama *kvaliteta* (govoriti istinu, uz izbegavanje obmana i laži), *kvantiteta* (govoriti koliko treba da bismo bili informativni, ni manje ni više od toga), *relevantnosti* (držati se teme) i *načina* (biti jasan i sređen u izlaganju). A drugi princip nalaže da se pri svemu tome bude učtiv, kako bi se sagovorniku ukazalo poštovanje“ (Ranko Bugarski, *Lica jezika*, Biblioteka XX vek, Čigoja štampa, Beograd, 2001, str. 102.)

⁷ „Govor podrazumeva simetriju; prema pravilima igre civilizovane razmene reči, reč jednog vredi koliko i reč drugog. Jednakost i ravnopravnost među ljudima: oslonci novog demokratskog poretka koji se ne podrazumevaju, već tek treba da se izgrade“ (Filip Breton, *Izmanipulisana reč*, Clio, Beograd, 2000, str. 35.)

su u različitim situacijama pokazali i dokazali da vladaju sobom, odnosno poseduju unutrašnji mir i ravnotežu.

Političkom scenom treba da dominiraju, odnosno dobijaju najveći značaj, političari kod kojih je podjednako uspostavljena ravnoteža između intelektualnosti (razumnosti, razboritosti, racionalnosti i stručnosti), osećajnosti i moralnosti. Dobra politika i politički život traže razumne, razborite i racionalne ličnosti kod kojih su karakter (moralna kultura i moralno zdravlje) i delo, odnosno uspeh, u uzajamnom odnosu. Opasni su na političkoj sceni rđavi, netrpeljivi, isključivi, ekstremisti, fanatici, demagozi, manipulatori i neznalice. Oni ništa dobro ni pravedno ne mogu doneti. Iza njihovih reči šire se nesporazumi, prevare, vređanja, a često podstiču zavist, mržnju, pakost, strah i nasilje.⁸

Odgovornost za kulturu govora i dijaloga u političkim institucijama i političkom životu jedne zajednice snose svi učesnici – i oni na vlasti i oni u opoziciji i oni iz nevladinih organizacija i javne ličnosti.

Kultura palamentarnog govora treba da bude disciplinovana (vremenski ograničena), bez ismevanja, upadanja u reč, optuživanja, ućutkivanja i pretnji.

Literatura

Breton, Filip, *Izmanipulisana reč*, Klio, Beograd, 2000.

Bugarski, Ranko, *Žargon*, Biblioteka XX vek, Krug, Beograd, 2006.

Bugarski, Ranko, *Jezuk i kultura*, Biblioteka XX vek i Knjižara Krug, Beograd, 2005.

Bugarski, Ranko, *Lica jezika*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2001.

Bugarski, Ranko, *Nova lica jezika*, Biblioteka XX vek i Knjižara Krug, Beograd, 2002.

Čolović, Ivan, *Politika simbola*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2000.

⁸ Filip Breton ističe da se demokratija „jasno poistovećuje sa upotrebom jezika, tako da u trenucima kad je govor onemogućen, ona sama kao politički sistem biva ugrožena. Međutim, 'oslobodivši' jezik, Grci, kako su i sami uvideli, nisu i očistili novouvedeni javni prostor od svake vrste prinude. Ona se ponovo javlja, i to u okrilju samog govora, koji sada svakako predstavlja alternativu fizičkoj, ali ne i simboličkoj prinudi. Svakovrsni demagozi, manipulatori, čarobnjaci reči, osvajaju javni prostor“. (Op. cit. str. 36.)

- Čupić, Čedomir, *Politika i poziv*, Udruženje za političke nauke Jugoslavije, Čigoja štampa, Beograd, 2002.
- Konrad, György, *Iskušenja autonomije*, Svjetlost, Sarajevo, 1991.
- Kristal, Dejvid, *Smrt jezika*, Biblioteka XX vek, Knjižara Krug, Beograd, 2003.
- Mališić, Vesna, *Kutija od kartona*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Oktavio Paz, *Luk i lira*, Vuk Karadžić, Beograd, 1979.
- Sapir, Edvard, *Ogledi iz kulturne antropologije*, Prosveta, Beograd, Škiljan, Dubravko, *Javni jezik*, Biblioteka XX vek, Beograd, 1998.
- Šušnjić, Đuro, *Dijalog i tolerancija*, Čigoja štampa, Beograd, 1995.
- Šušnjić, Đuro, *Ribari ljudskih duša*, Čigoja štampa, Beograd, 1997.
- Tadić, Ljubomir, *Retorika*, Filip Višnjić, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 1995.
- Zbornik, *Tolerancija*, Savezno Ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica, Beograd, 2002.

Cedomir Cupic

CULTURE OF SPEECH AT THE SERBIAN PARLIAMENT

Abstract: Sense and importance of words for a man and his reality. Human reality has its beginnings in thoughts and words. Human crises begin by misuse of words. The use and abuse of words. When do words triumph and when are they humiliated. Importance and the role of dialogue in politics. In what situations and conditions there is no dialogue in politics. Conditions for dialogue in politics: equality, care, civility, sincerity, feeling of shame and better argument. Political speech appropriate for democracy. Types of political speech at the Serbian Parliament: rational-conventional, rational-real, epic-romanticist, relativizing, and vulgar-terrorising.

Key words: word, dialogue, types of speeches, *crisis, culture, parliament, politicians, responsibility.*

JEDNODOMNI ILI DVODOMNI PARLAMENT U PLURALNOM DRUŠTVU?

Sažetak: *U funkciji argumentacije osnovne autorove teze da ima i smisla i potrebe založiti se da se novim ustavnim reformama uvede drugi dom (teritorijalnog predstavnštva) u parlament Srbije, tekst je strukturiran tako da svaki odeljak upućuje na odgovore na sledeća pitanja: 1/ Šta je pluralno društvo i, u tom kontekstu, da li je Srbija pluralno društvo? 2/ Komparativna iskustva parlamentarizma i demokratije u pluralnim društvima; 3/ Dosadašnje inicijative za uvođenje dvodomnosti u parlament Srbije; 4/ Političko-institucionalne pretpostavke regionalizacije Srbije*

Ključne reči: *parlament, jednodomnost, dvodomnost, demokratija, pluralno društvo, Srbija.*

*

Pitanje koncentracije moći u rukama jednog političkog tela, ili, pak, ograničavanja apsolutne vlasti podelom (razdeobom) vlasti po horizontali i vertikalni institucionalne arhitektonike države oduvek je bilo jedna od najspornijih tema svake političke zajednice. Derivat tog ključnog problema konstitucionalizacije, demokratizacije i upravljačke efikasnosti svake vlasti jeste unitarno-federalna dimenzija političkog uređenja, a u njenom sklopu i dilema o koncentraciji nasuprot podeli zakonodavne vlasti. U komparativnoj studiji Ž. Cebelisa (*G. Tsebelis*) i Ž. Mone (*J. Money*), naveden je podatak da oko jedne trećine zemalja ima dvodomna narodna predstavnštva, dok dve trećine država u svetu donosi zakone u jednodomnom parlamentu (O tome: Lajphart,

2003: 212). U drugoj pak studiji, navodi se da tri četvrtine skupština imaju samo jedan dom (Derbyshire i Derbyshire, 1996; prema: Hague, Harrop i Breslin, 2001: 296).

A, kad su posredi trendovi i pretpostavke za koliko-toliko utemeljene prognoze bliske budućnosti, činjenicu da je četiri zemlje sa liberalno-demokratskim poretkom, nakon Drugog svetskog rata, prešlo na jednodomnost (Novi Zeland, Danska i Švedska i Island), a da, s druge strane, nijedna država nije krenula ka podeli zakonodavne vlasti, mnogi autori uzimaju za ključni argument u prilog ocene da je vreme dvodomnosti na zalasku. Đovani Sartori (*Giovanny Sartori*), u tom smislu, rezolutno zaključuje da „ključno pitanje za parlamentarne sisteme nije pitanje dvodomnosti, već pitanje stranačke discipline“ (Sartori, 2003: 213). Kako god bilo, izvesno je da izložena ideja sledi logiku dva veka stare Siejesove (opat *Sieyes*) opaske da „ako se drugi dom slaže s prvim, beskoristan je; a ako se ne slaže, onda je opasan“.¹

Ipak, poznato je da ideja radikalnog francuskog klerika, sa samog starta i razvoja republikanske demokratije (1789), nije tako lako i brzo prerasla u uticajno uputstvo za kreaciju strukture i dinamike modernih političkih poredaka. Naznačićemo u tom smislu da sve moderne federacije imaju dvodomnu strukturu. Zatim, vrlo relevantan podatak je i da se 1996. godine moglo u okrilju demokratskih sistema uočiti sasvim drugačije stanje u odnosu na pomenute globalne proporcije. Od 36 demokratija, koje je analizirao Arend Lijphart (*Arend Lijphart*), samo trinaest zemalja imalo je jednodomno parlamentarno ustrojstvo. Reč je mahom o manjim državama, od kojih je Grčka najveća sa 10 miliona stanovnika. S druge strane, dvodomne parlamente je, pored devet federacija, imalo i trinaest unitarnih sistema, dok se jedna država odlikovala tzv. jednoipodomnim sistemom (Norveška).

Dakle, kad se u igru uključe dva ključna faktora: a) demokratije i b) strukture društvene osnove (homogene ili, pak, heterogene), tada primećujemo kako problem monokameralizma ili bikameralizma, uopšte nije tako jednostavan, kao što se čini. To je i razlog da se bude skeptičan u pogledu rastućih očekivanja da će Siejesove ideje i njihovi savremeni

¹ Navedeno prema: R. Hague, M. Harrop i Sh. Breslin, *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001, str. 296.

protagonisti konačno trijumfovati kroz praksu maksimalnog pojednostavljenja procedura i vremena donošenja autoritativnih, opšteprimenljivih pravila igre u modernom polisu.

Napred rečeno bi, načelno gledano, trebalo shvatiti kao naznaku ključne preokupacije analize koja je pred nama. Posve logično je i to da se, u svetlu Lijphartovih i Sartorijevih analiza modernog institucionalnog inženjeringa, ovaj tekst pozabavi periodom velikih transformacija ekonomskih, političkih i kulturnih obrazaca života u tranzicionoj Srbiji, uključujući i niz aktuelnih dilema, realno egzistirajućih alternativa, kao i interesno-političkih kontroverzi. Zato ćemo našu analizu fokusirati na sledeća pitanja: 1/ Šta je pluralno društvo i, u tom kontekstu, da li je Srbija pluralno društvo? 2/ Kakva su komparativna iskustva parlamentarizma i demokratije u pluralnim društvima? 3/ Kakve su dosadašnje inicijative za uvođenje dvodmnosti u parlamentu Srbije? 4/ Kakve su političko-institucionalne pretpostavke regionalizacije Srbije?

1. Šta je pluralno društvo?

Budući da su sva društva, „... na neki način i u nekoj meri, pluralna“, Sartori izvlači zaključak da je, u teorijskom smislu, pojam „pluralno društvo“ rasplinit i neodređen (Sartori, 2003: 91). Međutim, bez obzira na rezerve ovakvog tipa, mi ćemo termin *pluralno društvo* koristiti u smislu koji mu daje Lijphart kada govori o društvima „... koja su jasno podeljena duž verskih, ideoloških, jezičkih, kulturnih, etničkih ili rasnih linija u virtuelno odvojena poddruštva“ (Prema: Sartori, 2003: 92). Oslanjajući se, zapravo, na Ekstejnovu (*Harry Ekstein*) definiciju *rascepa na osnovi segmentiranja*, Lijphart precizira da se ovaj tip društava „... javlja tamo gdje ih u stopu prate političke podjele, a najbolje su vidljive kroz linije objektivnog podvajanja društva, i to posebno značajnim u svakom društvu“. S obzirom da su, kao što je već spomenuto, posredi rascepi religijske, ideologijske, jezičke, regijske, kulturalne, rasne ili etničke naravi, bitno je imati na umu da se u pluralnom društvu „... političke partije, interesne grupe, sredstva komunikacija, škole te dobrovoljna udruženja obično organiziraju u skladu s ovim rascjepima.

Dijelovi populacije nastali takvim rascjepima nazivaju se *segmentima* pluralnog društva“ (Prema: Lijphart, 1992: 11–12). Instruktivna je, najzad, i Farnivalova (*J. S. Furnivall*) napomena o različitim delovima zajednice koji žive zajedno, no odvojeno, unutar iste političke celine, kao i definicija: „Pluralno društvo je, u najstrožemu smislu, smjesa (naroda) budući da se miješaju, ali ne i stapaju“ (Prema: Lijphart, 1992: 24).

Na tragu Lipsetovih (*Seymour M. Lipset*) i Dalovih (*Robert A. Dahl*) analiza, Lijphart značajnu pažnju posvećuje ustrojstvu rascepa, njihovom broju i stepenu fragmentiranja koji oni prouzrokuju. Pri tome, posebno razmatra institucionalna rešenja i sveukupnu političku empiriju u pluralnim društvima i konsocijacijskim demokratijama, koje se relativno uspešno nose sa problemima regulacije konflikata i rascepa. Upotrebljavajući složeni „indeks pluralizma“ (fragmentiranja), na osnovu pet varijabli strukturalne političke kompleksnosti: jezik, religija, rasa, sektašenje i artikulacija interesa od strane neorganizovanih grupa i, sledstveno tome, svrstavajući društva stabilnih demokratskih država u četiri kategorije: 1) zanemarljivog pluralizma (Austrija); 2) umerenog pluralizma (Holandija); 3) izraženog pluralizma (Belgija) i 4) ekstremnog pluralizma (Švajcarska), Lijphart pridaje posebno značajnu dimenziju pitanju međusobnog odnosa dva ili više rascepa, naročito tome *da li se rascepi ukrštaju ili poklapaju* (O tome: Lijphart, 1992: 76–86; kao i Komšić, Pantić, Slavujević, 2003: 9–36, 163–178).

Bilo kako bilo, na ovim i mnogim drugim istorijskim primerima, plastično se može pokazati „*trajna moć iskonskih identifikacija* formiranih od strane podkultura koje se koncentrišu oko religije, regionalne pripadnosti, etničke grupe, rase, jezika...“ (Dal, 1994: 92; kurziv J. K.). Za razliku od pluralnih identiteta i *isprepletanih* konflikata i raskola, u kojima su nečiji današnji saveznici sutra mogući protivnici i obrnuto, u ovom slučaju, ostaju manje promenljive konfiguracije protivnika i saveznika, odnosno „prijatelja“ i „neprijatelja“. Dal, zato, kad definiše i analizira uticaj *oštrih podkulturnih rascepa* na društvo i politiku, kaže da „... razlike duž tih osa, koje često jedna drugu jačaju, imaju očigledne, važne i trajne posledice po politički život u velikom broju zemalja“. Upućujući, takođe, na evidentno marksističko zanemarivanje tog faktora, pod izgovorom „da nisu ništa drugo nego maskirane klasne razlike“, ovaj autor o njima govori kao o sukobima „... kojima *takmičarski sistem*

ne može lako upravljati, i možda uopšte ne može da se nosi sa njima. Svaki spor, u kojem veliki deo stanovništva zemlje oseća da njegov način života, ili njegove najveće vrednosti, izrazito ugrožava drugi deo stanovništva, stvara krizu u takmičarskom sistemu“, upozorava Dal. Dakako, da nije sve tako crno i da postoje mogućnosti savladavanja takve krize govori i ovaj autor. Uz jedan uslov. Da uverenja i ponašanje političkih elita omoguće ne samo takmičenje i uzajamnu kontrolu, već i saradnju među ključnim akterima demokratije. U tom smislu, na jednom mestu u „Poliarhiji“ on zapisuje: *Uverenja političkih aktivista su, u najmanju ruku, dakle, ključni stadijum u složenom procesu putem kojeg istorijski redosledi, ili potkulturni rascepi, na primer, prelaze u podršku jednoj ili drugoj vrsti režima* (Dal, 1997: 117–119; 137; kurziv J. K.)

Da su navedena teorijska mesta vrlo relevantna potvrđuju iskustva postkomunističkih režima. Kako to kažu Linc i Stepan (*J. J. Linz and A. Stepan*), posebno su u demokratskoj tranziciji u višetničkim društvima iskrsavala „... dva eksplozivna pitanja: *ko je građanin države? I, kako se definišu pravila o državljanstvu ili pripadnosti državi?*“ (Linc i Stepan, 1998: 45; kurziv J. K.). Neke od tih novih demokratija, ili, poludemokratija i danas se suočavaju sa vrlo krupnim teškoćama stvaranja „opšte ’svetovne političke kulture““ (Lipset, 1969: 103).

Da li je Srbija pluralno društvo?

Ako pozitivno odgovorimo na pitanje: da li je Srbija pluralno društvo, sledi novo pitanje: kako se Srbija danas nosi sa potkulturnim razlikama? U raščlanjavanju ove dve teme poći ćemo od jednog seta podataka koji upečatljivo svedoče o sličnostima našeg društva sa prirodom netom opisanih, pluralnih društava.

Demografski podaci. Popis stanovništva iz 2002. godine, u koji nisu bili uključeni žitelji Kosova i Metohije, pokazuje da Srbija ima ukupno 7.498.001 stanovnika, te da je očito manje ili veće prisustvo 22 nacije i etničke grupe. Najbrojniji su Srbi, kojih ukupno ima 6.212.838 ili 82,86%. Osim četvoroprocentnog (3,91%) učešća Mađara u ukupnoj populaciji Srbije, brojnost tri etnonacionalne zajednice kreće se između 1% i 2% (Bošnjaci – 1,82%; Romi – 1,44%; Jugosloveni – 1,08%), a ostale manjine su ispod jednogprocentne zastupljenosti (Hrvati – 0,94%;

Crnogorci – 0,92%; Albanci – 0,82%; Slovaci – 0,79%; Vlasi – 0,53%; Rumuni – 0,46%; itd.). Prema tome, ako se apstrahuje Kosovo, koje je pod privremenom upravom UN i na kome živi 90-to procentna većina sačinjena od pripadnika albanske etnonacionalne zajednice, izloženi podatak bi mogao da posluži i zaključku da je posredi jedno homogeno društveno tkivo, budući da je ispunjen operativni teorijski kriterijum 80-toprocentne prisutosti signifikantne (titularne) nacionalne zajednice u okvirima države. Ipak, ima puno razloga koji ne dozvoljavaju da se u našem slučaju bezrezervno govori o homogenoj društvenoj strukturi, a kamoli o monolitnoj političkoj zajednici.

Već činjenica da postoje istorijske regije i lokalne zajednice u kojima Srbi ne prelaze Lijphartov prag homogenosti (80%), kao i da negde ne čine ni apsolutnu ni relativnu većinu,² potvrđuje objektivno prisutnu multikulturalnost. No, budući da to, po sebi, nije i dovoljan osnov da zaključimo kako je Srbija jedna „smeša naroda koji se mešaju, ali ne stapaju“, sledeći red činjenica možemo uzeti za relevantniju indikaciju pluralnosti društva u Srbiji. Naime, prateći od kraja osamdesetih godina prošlog veka ekspanzivne procese liberalizacije politike u republikama bivše SFRJ, uočićemo i prerastanje ideoloških i kulturoloških (verskih, jezičkih i etničkih) linija ne samo u virtuelno odvojena poddruštva (segmente), već i u linije političkih sukoba i ose političkih rasepa. Pri tome, pluralnost društvenog tkiva Srbije, u protekle dve decenije, koje možemo okarakterisati kao formativnu fazu dramatične izgradnje nacije (*nation building*) i države u uslovima odložene i deformisane tranzicije, nije bila statičnog karaktera. Kretala se i preobražavala na skali između izraženog intenziteta, ka umerenom i obratno, sve u zavisnosti od tzv. stanja nacije, kursa države i njenih odnosa sa regionalnim i širim okruženjem, zatim, zavisno od programa i ekonomsko socijalnih rezultata političkih i ekonomskih reformi, karaktera demokratizacije i slično. No, pođimo redom.

Prvo. U pitanju je specifičan tip pluralne strukture, sa *jednom dominantnom etnonacionalnom grupom*. U uslovima izrazite etnifikacije politike, ova grupa ekskluzivno opredeljuje identitetsku matricu i svrhe

² U AP Vojvodini ideo Srba u ukupnoj populaciji je 65,05%, a u pojedinim opštinama Vojvodine, kao i u sredinama Raške, odnosno Sandžaka, Srbi predstavljaju manjinsku populaciju.

države. Sa stanovišta demokratski održivog upravljanja kulturološkim razlikama, ova okolnost poseduje kako pozitivne, tako i negativne implikacije.³ Posredi je, na primer, činjenica da u saglasnosti sa mehanizmima tzv. većinske demokratije i standardnim pravilom upravljanja posredstvom većine od 50% + 1, predstavnici etnonacionalne većine nisu prinuđeni da prave kompromise sa predstavnicima manjinskih zajednica u fazi konstituisanja parlamentarne većine. A, to što politički reprezentanti većinske nacije komotno mogu da, unutar sopstvenog kulturološkog i interesnog polja, podele izborni politički plen, kontrolišu monopolne resurse državne vlasti, donose i primenjuju zakone, teško da može biti shvaćeno kao jako uporište za unapređenje kapaciteta demokratske tolerancije i razvoj konsensualne političke kulture u redovima političke klase Srbije.

Drugo. Kada se spoje legitimnost, koju pružaju višestranački izbori, sa materijalnim i drugim prednostima, koje pruža vlast njenim nosiocima u jednom društvu oskudice, kakvo je danas u postratnoj i postautoritarnoj Srbiji, onda se dobija vrlo snažan sistemski izvor *umnožavanja protivnika konsensualne političke kulture*. U takvim uslovima, nespремnost najmoćnijih demokratskih aktera na institucionalizovanu saradnju sa manjinskim i regionalnim političkim elitama u rešavanju najbitnijih pitanja identiteta države, tipa ustavno-političkog uređenja, pravno-političke i finansijske decentralizacije, kao i nepristajanje na proširenje liste aktera koji učestvuju u podeli izbornog plena, njima donosi manje trenutne političke štete, a više korporativne i lične koristi.

S druge strane, proporcionalno formama i sadržajima isključenja predstavnika manjinskih političkih elita iz poslova upravljanja državom, unutar čitavih manjinskih zajednica dešava se opadanje stepena legitimnosti nosilaca vlasti, kao i režima vlasti i države, uopšte. To ne samo da umanjuje upravljačku efikasnost države u bitnim sektorima društva i nekim geografskim regijama, već u nekim slučajevima, dovodi u pitanje i mogućnost demokratskog upravljanja konfliktima (Preševska dolina).

³ O dilemama i teškoćama demokratskog upravljanja podkulturnim rascjepima vidi: R. Dal, *Poliarhija*, Filip Višnjić, Beograd, 1997:117–132.

Treće. Svi dosadašnji izbori (od 1990) pokazali su da su se, na inače prenatrpanoj, ekstremno pluralizovanoj partijskoj sceni, etablirale partije i druge civilne organizacije, koje zastupaju interese desetak relevantnih etnonacionalnih zajednica (u smislu njihove brojnosti i kapaciteta političkog subjektiviranja), kao i organizacije koje nastoje da u građanskom, interkulturalnom smislu artikulišu regionalne interese (slučaj Vojvodine). Uz sve napore partija građanske orijentacije, koje deluju na čitavom državnom prostoru, kao i partija koje pripadaju tzv. porodici nacionalističkih partija, da u svoje redove uključe i pripadnike manjinskih zajednica, realno je očekivati da će *istorijski* nasleđeni, *manjinski i regionalni faktori* politike zadržati svoju važnost. Vlastita stranačka infrastruktura i politizacija interesa etnonacionalnih zajednica, kao i artikulacija regionalnih interesa, biće zapravo konstanta političke scene u Srbiji dokle god postoje te zajednice. Naročito će na lokalnom novou, kao i u Vojvodini, demokratsko upravljanje u ambijentu izraženog, pa i ekstremnog pluralizma, zahtevati mnogo veštine, strpljenja i međusobnog poverenja. To će zavisiti prevashodno od institucionalno-političke arhitektonike, tipa demokratije, forme i sadržaja (de)centralizacije, kao i od preovlađujuće političke kulture i uverenja političkih aktivista.

Četvrto. U Srbiji egzistiraju i konflikti koji imaju karakter *ideoloških rascepa*. U tom smislu, nije još iščilela sve do 2000-te jasna linija razlikovanja prijatelja i neprijatelja demokratije, kao što su vrlo uočljive konfrontacije tradicionalista i modernista oko brzine i dubine reformi, zatim na liniji za i protiv EU, NATO i slično (O tome: Komšić, Pantić, Slavujević, 2003: 95–127; 129–162). U takvom ambijentu polarizovanog pluralizma, kao i tesnih većina na vlasti, manjinski i regionalni politički segmenti dobijaju izvestan značaj i na centralnom (nacionalnom) planu politike. Jer, ponekad mogu presudno uticati na pregrupisanje političkih snaga i stvaranje parlamentarne većine. Iz ovog ugla, takođe ima razloga da se upitamo: da li ustav države i institucionalne strukture, pre svega sastav i procedure odlučivanja u nacionalnom parlamentu, daju adekvatne, funkcionalne odgovore na takve situacije, odnosno jesu li naklonjene uključivanju ili isključivanju manjina i regija sa scene centralne vlasti?

Peto. Na osnovu rezultata kontinuiranog istraživanja javnog mnjenja u Srbiji, jedna studija Instituta društvenih nauka, u Beogradu, po-

kazala je (2003) da *empirijski nalazi potvrđuju postojanje sve četiri ose rascepa: socijalno-ekonomsku, istorijsko-etničku, kulturno-vrednosnu i ideološku osu rascepa, kao što potvrđuju i njihov značaj za partijsko (pre)grupisanje* (Komšić, Pantić, Slavujević, 2003: 163). Uočeno je, takođe, i to da se podele jasno iskazuju u odnosu na ključna pitanja demokratske definicije identiteta nacije, te karaktera države i političkog uređenja. Kod varijable grupnih identifikacija, pokazalo se da lokalnu pripadnost najviše preferiraju nacionalne manjine, a da su Srbi nešto niže od proseka (35%) opredelili ovaj nivo zajedništva kao najvažniji. Naročito je indikativan podatak da je "... nikakava ili vrlo slaba identifikacija najbrojnijih (naročito teritorijalno koncentrisanih) manjina sa Srbijom". S druge strane, „za više od trećine Srba (37%) Srbija predstavlja najvažniji oslonac identiteta. Odmah do njega je lokalna zajednica (35%)". Sve u svemu, *etnonacionalna pripadnost se pokazuje ključnim stožerom i diferencirajućom varijablom socijalnih identifikacija pripadnika najbrojnijih nacionalnih zajednica u Srbiji*. A, kad je reč o političkom aspektu raspoloženja populacije u Srbiji, onda je evidentno da proporcionalno povećanju nivoa konkretizacije modela decentralizacije države i karaktera nadležnosti teritorijalnih autonomija, rastu podele među segmentima društva u Srbiji, kao što i programska stanovišta partija upućuju na trajno reprodukovanje podela na liniji: *centralizam – regionalizam – autonomištvo* (O tome: Komšić, Pantić, Slavujević, 2003: 55–60, 71–78, 88–93, 163–169).

Dakle, držeći da smo dovoljno nagovestili neophodnost da političke elite priznaju pluralnu prirodu društva u Srbiji i, sledstveno tome, odgovorno prionu na traganje za najfunkcionalnijom formulom institucionalno održivog jedinstva konflikata i konsenzusa, posve logično je da sada pažnju usmerimo ka uzorima koje može da nam ponudi komparativna praksa.

2. Komparativni aspekt parlamentarizma i demokratije u pluralnim društvima

Prednosti i nedostaci dvodomnosti

Ističući da je period nakon Drugog svetskog rata obeležila jasna tendencija ka jednodomnosti, Endru Hejvud (*Andrew Heywood*) pominje formiranje države Izrael (1948), ukidanje drugog doma na Novom Zelandu (1950), zatim isti takav slučaj u Danskoj (1954) i u Švedskoj 1970. godine. Takođe, upućujući na već citiranu Siejesovu opasku o suvišnosti i štetnosti dvodomnosti, iz 1789. godine, on zapisuje da je "... gotovo polovina država u svetu zadržala (je) dvodome skupštine" (Hejvud, 2004: 595). Istorijski gledano, jedan od ključnih razloga uvođenja dvodomnih skupština bila je privrženost utemeljivača konstitucionalne demokratije idejama kontrole i ravnoteže vlasti, kako u okviru skupština, tako i u odnosima između legislative i egzekutive. U tom smislu, „dvodomnost se obično smatrala glavnim principom liberalnog konstitucionalizma“, kaže Hejvud, dodajući da je u različitim državama i uloga drugog doma različita. Recimo, u britanskom parlamentu, Gornji dom je pretvoren u sredstvo predstavljanja snažnih ekonomskih i društvenih interesa u vlasti. S druge strane, američki „očevi osnivači“ tako su ustavno pozicionirali Senat da bude pre svega „sredstvo raščlanjivanja zakonodavne vlasti i zaštite od dominacije izvršne vlasti“. Sve u svemu, u federalnim državama dvodomnost je obavezna forma podele suvereniteta i predstavljanja interesa država članica. Od šesnaest svetskih federalnih država, u njih četrnaest su interesi provincija ili država članica predstavljeni u drugom domu. I u nefederalnim (unitarnim) državama, drugi domovi služe „... i da razreše regionalne razlike“, kaže Hejvud (Hejvud, 2004: 597). Isto to naglašavaju i drugi autori tezom da „... ponajviše, drugi dom može zajamčiti da će se u parlamentu čuti i različiti glas regija u državi“ (Hague, Harrop i Breslin, 2001: 297).

Pored toga što predstavljaju institucionalnu branu „tiraniji većine“ i pružaju osećaj sigurnosti manjim pokrajinama (državama), drugi domovi, čiji članovi se biraju najčešće na znatno duže mandate od članova prvih, predstavničkih (građanskih) domova, pružaju mogućnost zakonodavne politike i vladavine u većoj saglasnosti sa razumom. Pretpostavka za takvu, Aristotel bi rekao „vladavinu mudro sročениh zakona“, a Medison

(*James Madison*) „nadmoćnu hladnokrvnost... i mudrost“, jesu i razlike u izboru članova drugih domova, u odnosu na procedure neposrednih izbora u domove predstavništva građanskih interesa. Naime, osim neposrednih izbora, za druge domove koriste se i mehanizmi: b) imenovanja (sa ograničenim ili doživotnim mandatom), zatim, c) posredni izbori putem regionalnih i lokalnih vlasti i, najzad, d) nasleđivanjem (O tome: Hague, Harrop i Breslin, 2001: 297–298). Ovom autorskom inventaru najopštijih karakteristika dvodomosti, pridružićemo još dva zapažanja.

Prvo se odnosi na to da komparativna praksa savremenih država upućuje na snažnije i slabije varijante dvodomnosti. *Jaki* bikameralizam postoji tamo gde oba doma imaju široke i skoro podjednake nadležnosti. No, taj slučaj je ređi u praksi savremenih država. Mnogo zastupljeniji je *slabi* bikameralizam, sa mnogo jačom ulogom prvih domova. Drugo zapažanje se, zapravo, svodi na evidenciju dobrih i loših strana dvodomnosti i, u te svrhe, poslužićemo se Hejvudovom komparacijom. Interpretiraćemo je na sledeći način:

Glavne prednosti dvodomnosti:

- ograničavanje moći prvih domova i sprečavanje većinske vladavine
- ograničavanje moći izvršne vlasti
- proširenje osnovne predstavljanja interesa
- mogućnost efikasnije kontrole donošenja zakona
- mogućnost ustavne zaštite produženjem javne rasprave i odlaganjem donošenja spornih zakona

Nedostaci dvodomnosti:

- mogućnost nepotrebno složenog i teškog postupka donošenja zakona
- ograničavanje demokratskog principa vladavine (posrednim izborom ili neizborom članova Gornjih domova)
- skoro siguran put do institucionalnog sukoba i paralize vlasti
- mogućnost ograničavanja pristupa kreiranju politike – zakoni su u rukama zajedničkih odbora
- konzervativna politička pristrasnost⁴

⁴ Vidi: E. Hejvud, *Politika*, CLIO, Beograd, 2004, str. 596.

Radikalizujući Hejvudove nalaze o nedostacima dvodomnosti, naročito onaj koji upozorava na skoro siguran put do sukoba dva doma i paralize vlasti, Sartori u svojoj studiji o uporednom ustavnom inženjeringu navodi da je pitanje "... koje je možda najkontroverznije u parlamentarnim državama... da li su još potrebne dvodomne strukture"? U traganju za odgovorom na ovo pitanje, navedeni autor polazi od sledećeg ključnog zaključka: „Politički režimi zapadnog tipa – bilo da je vlast podeljena (kao u čistom prezidencijalizmu), bilo da je deljena – lako klize u pat-poziciju, paralizovanost i nefunkcionalnost. Zbog toga predlažem zakonodavni postupak koji bi bio podoban za nesrećne uslove, koji ne bi dozvolio parlamentarni opstrukcionizam ni, na drugoj krajnosti, ono vladanje dekretom koje karakteriše latinoamerički prezidencijalizam“ (Sartori, 2003: 15, 207).

Kad donosi zaključke ovakvog tipa, autor ima na umu empirijsko stanje u pedesetak država, naročito u demokratskim unitarnim državama. Pri tome, konstatuje da jednodomnost egzistira u devet država (Danska, Finska, Grčka, Izrael, Luksemburg, Novi Zeland, Portugal, Švedska, Turska) i njima dodaje šest novih, postkomunističkih demokratija Centralne i Istočne Evrope (Bugarska, Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska, Slovačka).⁵ Ovom spisku pridružena je i kategorija jednodomno-dvodomnih skupština Islanda i Norveške, u kojima se bira jedno telo, a potom iz njegovog sastava formira dva doma.

Problem podele zakonodavstva u parlamentarnom životu demokratskih unitarnih država Sartori posmatra posredstvom analize dve ključne varijable: a) *moći* i b) *sličnosti*.

Tamo gde je moć dva doma nejednaka, slabiji je uvek gornji dom, konstatuje autor. Takođe, u slučajevima odlučne nejednakosti domova, imamo *slabu* (asimetričnu) *dvodomnost*. A, u uslovima približno jednake moći imamo *jaku* (simetričnu) *dvodomnost*. Reklo bi se, na prvi pogled, da je varijabla moći relevantnija. Međutim, druga varijabla, koja se odnosi na sličnost ili razlike u prirodi i sastavu parlamentarnih domova, ima veće objašnjavajuće potencijale, jer skreće pažnju na karakter većina u domovima. U tom smislu, „... sličnost prirode i sastava

⁵ Ovu analizu, štampanu na srpskom jeziku 2003. godine, Sartori piše 1991. godine; objavljuje 1994., na engleskom jeziku, a 1998. na italijanskom; Vidi: Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd, Filip Višnjić, 2003.

olakšavaju 'slične većine', dok neslični domovi dovode do različitih i sukobljenih većina“, upozorava autor (Sartori, 2003: 208–209). Dakle, varijabla sličnosti nas upućuje na preciznije saznanje mogućnosti da vlada dobije sigurniju podršku kroz homogene većine u oba parlamentarna doma.

S druge strane, varijabla moći lako se može izmeriti posredstvom pokazatelja koji se odnosi na mogućnost (pravo) *zatezanja*, ili, pak, na pravo *veta*. Inače, veto može imati četiri oblika: a) apsolutan, bez mogućnosti žalbe; b) apsolutan samo u ograničenim domenima; c) poništiv od strane kvalifikovane većine u Donjem domu i d) poništiv od strane proste većine. U meri u kojoj je potreban viši nivo poništavanja u prvom (Donjem) domu, to je pravo veta koje ima drugi dom efikasnije.

Pored preovlađujuće asimetričnosti, postoje i slučajevi jake ili *savršene dvodomnosti*, kada domovi imaju recipročan veto, navodi Sartori i ilustruje na primerima parlamentarnih sistema Australije, Belgije i Italije, te na primeru predsedničkog sistema u SAD. Pri tome, sve je u redu dok dva doma imaju istu većinu i, sledstveno tome, pružaju homogenu podršku egzekutivi. Međutim, šta sa slučajevima kada, po pravilu, izostaje takva podrška od strane većine u jednom domu? Za problem takvih, heterogenih i uzajamno netrpeljivih većina, jedino funkcionalno rešenje je asimetrična dvodomnost, podvlači Sartori. U slučaju federalnih sistema, koji po svojoj prirodi zahtevaju jaku dvodomnost, rešenje je nađeno u jednakosti domova po svojoj moći, ali nejednakosti po svojoj prirodi. Predsednički sistem (kao u SAD) to rešava tako što osposobljava predsednike da se nose sa tim problemom, a parlamentarni sistemi (kao u Indiji i Nemačkoj) izlaz nalaze u slaboj dvodomnosti i žrtvovanju teritorijalne predstavljenosti (Sartori, 2003: 211–213).

Sažimajući izložene nalaze kazaćemo kako previše sličnosti među parlamentarnim domovima olakšava vladavinu, ali, ne omogućava značajnu uzajamnu kontrolu. S druge strane, veća asimetričnost ide u prilog većoj kontroli, ali i uvećava šanse za pat-poziciju i paralizu vlasti. Iz tih razloga, „najgora moguća kombinacija je savršena dvodomnost. Na drugoj krajnosti suviše slaba dvodomnost ostavlja nas na pragu na kome dvodomnost prelazi u jednodomnost (kao u Engleskoj)“, zaključuje Sartori, a na drugom mestu nudi nam i formulu za rešenje problema parlamentarnog opstrukcionizma u zakonodavnom poslu koja

izgleda ovako: „... parlamentarizam koji funkcioniše nikada nije 'čist' parlamentarizam koji u potpunosti inkorporira načelo vrhovne vlasti parlamenta. **Parlamentarizam pre funkcioniše kada mu se potkrešu krila**, kada dobija – mogli bismo da kažemo poluparlamentarni oblik... Zato smo stvorili izraz 'racionalizovan parlamentarizam'“ (Sartori, 2003: 132, 212; kurziv J. K.).

Za razliku od ovako rezolutnog stanovišta u prilog željene efikasnosti, Arend Lijphart nas upućuje na drugačije rešenje ne samo problema neprijateljski raspoloženih većina u parlamentarnim domovima, već problema demokratskog upravljanja u kulturološki heterogenim društvima. To, uostalom, ima na umu i Sartori kada citira sledeći Lijphartov stav: „Parlamentarizam i jaka dvodomnost jesu inkompatibilni samo ako se formiraju vlade koje podržava minimalna većina u prvom domu. Nasuprot tome, ako imamo velike koalicione vlade, onda neće biti nikakvih problema. U stvari, očigledno rešenje problema – dve uzajamno neprijateljske većine – u parlamentu sa jakom dvodomnošću jeste da se stvori široka koaliciona vlada“ (Prema: Sartori, 2003: 210). Međutim, komentarišući ovaj zaključak, Sartori kritički primećuje kako „velika koalicija može uvek pružiti izlaz, ali gotovo uvek skroman... zarad izbegavanja pat-pozicije između vlade i parlamenta možemo pasti (sa velikom koalicijom) u paralizu unutar vlade, između nesložnih i svadljivih saveznika... Nikada se ne može unapred očekivati da bi svi politički akteri mogli da prihvate i da će prihvatiti da vladaju zajedno (Sartori, 2003: 211).

Inače, kad je reč o čuvenim Lijphartovim analizama i sintezama, pomenućemo da u knjizi „Modeli demokratije“ ovaj autor konstatuje kako je prvobitna funkcija drugih domova – da služe kao konzervativna kočnica za demokratski izabrane donje domove, izgubila na značaju. Takođe, opisujući vrste dvodomnosti, u kontekstu analize trideset šest demokratskih zakonodavnih tela, autor upućuje na tri manje važne razlike: a) da su drugi domovi obično manji od prvih; b) da su mandati u drugim domovima duži i c) da su izbori za druge domove po specijalnom redosledu, odnosno da se svi njihovi članovi ne biraju u isto vreme (Lajphart, 2003: 213–214). S druge strane, sledeća tri aspekta Lijphart smatra važnim za utvrđivanje jačine dvodomnosti. To su: a) formalna ustavna moć, iz čije analize sledi da su drugi domovi obično podređeni

prvim; b) metod izbora (demokratska legitimnost), koji takođe utiče na stvarni politički značaj skupštinskog doma i c) razlikovanje domova po svom sastavu (primenom različitih metoda izbora, ili nadproporcionalnim predstavljanjem manjina).

Prva dva aspekta (formalna moć i legitimnost) autor uzima za kriterijum razlikovanja *simetrične* od *asimetrične* dvodomnosti. Treći aspekt, autor uzima za opisivanje razlika u sastavu. Njih zove *nepodudarnostima* i ilustruje ih (posredstvom Ginijevog indeksa nejednakosti) na primerima preteranog predstavljanja manjih jedinica u domovima devet federacija, kao i na primerima nefederalnih domova u Francuskoj, Španiji, Kolumbiji, Irskoj i slično. Sve u svemu, strukturu domova u 36 demokratija, od 1946. do 1996. godine, Lijphart ilustruje posredstvom klasifikacije na: a) jaku dvodomnost – sa simetričnim i nepodudarnim domovima; b) dvodomnost srednje jačine – sa simetričnim i podudarnim domovima; c) dvodomnost srednje jačine – sa asimetričnim i nepodudarnim domovima; d) dvodomnost između srednje jačine i slabog intenziteta; e) slaba dvodomnost – sa asimetričnim i podudarnim domovima; f) jednoipodomnost; g) jednodomnost. Najzad, budući da „postoji jak empirički odnos između dihotomija izraženih kroz dvodomnost-jednodomnost i federalizam-unitarizam“, Lijphart konstatuje „kako se stepen federalizma i decentralizacije povećava, prvo dolazi do prelaska iz jednodomnosti u dvodomnost, a potom do jačanja dvodomnosti“ (Lajphart, 2003: 214–221).

Ovom skicom Lijphartovih nalaza o vrstama dvodomnosti došli smo, opet, do nagoveštenog, vrlo značajnog problema održive demokratske ravnoteže konflikata i konsenzusa u pluralnim društvima.

Mogućnosti funkcionisanja demokratije u nepovoljnim uslovima fragmentizovane političke kulture

Dvodomnost je, zapravo, samo jedan od deset elemenata *modela konsensualne (pregovaračke) demokratije*. Navodeći da su oni u oštroj suprotnosti sa svakom od deset većinskih karakteristika vestminster-skog modela, Lijphart pominje da se, umesto koncentrisanja vlasti u rukama većine, modelom konsenzusa vlast deli, širi i ograničava na sledeće načine: 1/ Široki koalicioni kabineti; 2/ Izvršno-zakonodavna

ravnoteža vlasti; 3/ Višestranački sistem; 4/ Proporcionalno predstavljanje; 5/ Korporativizam interesnih grupa; 6/ Federalna i decentralizovana vlast; 7/ Jak dvodomni sistem; 8/ Rigidnost ustava; 9/ Sudska revizija; 10/ Nezavisnost centralne banke (Lajphart, 2003: 97–105).

U dimenziji *unitarno-federalno*, Lijphart nalazi pet ključnih razlika između većinskog modela i modela konsenzusa: 1/ Unitarna i centralizovana vlast naspram federalne i decentralizovane vlasti; 2/ Koncentracija zakonodavne vlasti u jednodomnom zakonodavnom telu nasuprot podeli zakonodavne vlasti između dva podjednako jaka ali na različit način konstituisana doma; 3/ Fleksibilni ustavi koji se mogu menjati prostom većinom nasuprot rigidnim ustavima; 4/ Sistemi u kojima zakonodavna tela imaju poslednju reč u pitanju ustavnosti zakona koje donose, nasuprot sistemima u kojima zakoni podležu sudskoj reviziji ustavnosti koju vrše vrhovni ili ustavni sudovi; 5/ Centralne banke koje zavise od izvršne vlasti naspram nezavisnih centralnih banaka (Lijphart, 2003: 76–77).

Prema ovom autoru, „osnovno opravdanje za uvođenje dvodomnog umesto jednodomnog sistema leži u potrebi posebnog *predstavljanja manjina*, uključujući i manje države u federalnim sistemima, u drugom ili gornjem domu. Dva uslova moraju biti ispunjena da bi ovo predstavljanje manjina imalo nekog značaja: gornji dom se mora birati po drugačijem kriterijumu nego donji dom i, idealno uzev, mora imati stvarnu snagu – koliko i donji dom.“ Još generalniji sled ovakvog razmišljanja predstavlja ocena da je „model konsenzusa (je) očigledno pogodniji i za manje podeljene ali još uvek heterogene zemlje, ali je isto tako i razumna i izvodljiva alternativa vestminsterskom modelu u prilično homogenim zemljama“ (Lajphart, 2003: 96, 100; kurziv J. K.).

Budući da su Lijphartova i Sartorijeva razmišljanja vrlo relevantna za razumevanje problema institucionalnog inženjeringa u Srbiji, te da u tom smislu, predstavljaju i uzore oprečnim pogledima i argumentacijama koje srećemo u, inače, retkim kompetentnim debatama o institucionalnom inženjeringu u Srbiji, red je da uputimo i na ključna uporišta Sartorijeve kritike Lijphartovog modela konsensualne demokratije.

Naime, Sartori priznaje da je Lijphartova ideja o mogućnosti funkcionisanja demokratije i u nepovoljnim uslovima fragmentizovane političke kulture, pod uslovom da se koriste nevećinski postupci, predstav-

ljala „pаметan i važan doprinos razumevanju demokratske vladavine“. U tom smislu, „prvi Lijphart“, koji govori o *tipu* konsocijalne demokratije je vrlo poželjan. Međutim, „poslednji Lijphart“, koji insistira na *modelu* konsenzusa, kao dobrom za sva društva, predstavlja zapravo „propast bez izlaza za vlast“, upozorava Sartori. Sledeće razloge uzima za ovakav zaključak: a) velike koalicije zatamnjuju odgovornost; b) ravnomerna raspodela vlasti često se pretvara u zapetljanu i neproduktivnu pometnju; c) proporcionalno predstavništvo – po sebi je izvrsna stvar – ali teško da to može biti u Lijphartovoj *proporz* formuli – dodele po kvotama i udvostručavanja mesta i troškova u čitavoj sferi administracije i javnih troškova; d) pravo veta manjinama jeste princip koji dopušta interdikte.

Poenta je, dakle, ovako sročena: „sugerise se namerno ili nenamerno da većinski princip maksimizuje konflikte ili da loše upravlja njima“, a zapravo „... u svim demokratijama (bez izuzetka) većinski princip jeste i mora biti, ovako formulisan: da volja većine može legitimno da prevlada unutar granica poštovanja prava manjine. Stoga je većinski sistem uvek ograničen i uslovljen. Kada ne bi bilo tako, demokratija bi uništila samu sebe...“

Da zaključimo, Lijphart nas gotovo neprimetno vodi od teze da konsocijalna demokratija odgovara segmentiranim, heterogenim i/ili polarizovanim društvima, do potpuno različite teze da ona predstavlja 'superiorni model' demokratije za sva društva. Ali nije tako. Konsocijalna demokratija je sistem sačinjen od protivpritisaka, sistem koji održavaju jedinstvenim solidarne elite koje se smišljeno bave neutralisanjem centrifugalnih podsticaja svojih društava, dok je njegova konsenzualna demokratija, jednosmerna nizbrdica koja dovodi do sistema pojačavanja apetita manjina. Dakle, potpisujem prvu Lijphartovu formulu, ali ne i drugu“ (Sartori, 2003: 90–94).

Štaviše, sledeća Sartorijeva ideja kao da „potpisuje“ još nešto. Reč je o ponovnom ustavnom (2006) „overavanju“ koncentrisane moći u jednodomnom parlamentu i nepodnošljivoj lakoći arogantnog ignorisanja niza kompetentnih predloga „zajednice po znanju“ od strane srbijanskih postmiloševićevskih elita vlasti. A, frapantno je to što se za stručno uporište takvom ponašanju mogu (zlo)upotrebiti sledeće Sartorijeve rečenice: „Olakšavajući nešto, izaziva se da se to nešto i dogodi.“

Što se više dopušta, više zahteva se dobija. A ono što se ne obeshrabruje zapravo se ohrabruje. Ako se nagrađuju podele i duh podele (a to je upravo ono što proporcionalizacija i pravo veta čine) povećavaju se i pojačavaju podele i duh podele“ (Sartori, 2003: 93; kurziv J. K.).

Kad već tako razmišljaju ugledni Sartori i teorijski sekundanti naših vrljih političara, sve sa namerom da sabornošću olakšaju vladavinu posredstvom institucionalnog nepriznavanja pluralnosti i beskompromisnog poravnanja neravnina našeg društvenog bića, da pogledamo kako su o dobrom političkom poretku demokratske Srbije razmišljali autori nekoliko poznatih ekspertskih ustavnih modela, s kraja poslednje decenije prošlog veka i uoči pokretanja postupka za donošenje novog ustava Srbije.

3. Dosadašnje inicijative za uvođenje dvodomnosti u parlament Srbije

Još 1997. godine, ekspertska grupa okupljena u Beogradskom centru za ljudska prava⁶ poslala je od tri osnovna imperativa: a) neophodnosti kritike „etničkodemokratski utemeljene državnosti“ Srbije prema Ustavu iz 1990.⁷ i b) neophodnosti ustavnih reformi na principima demokratskog konsenzusa svih relevantnih političkih aktera i nacionalnih (etničkih) zajednica i c) autonomizacije (regionalizacije) u kontekstu četvorostepenog teritorijalnog ustrojstva vlasti u državi, sa pokrajinama (regionima) koje nemaju državna obeležja, ali zato imaju najširu autonomiju.

A, kad je u pitanju večita kontroverza demokratskih sistema između imperativa efikasnosti vlasti, s jedne strane, i legitimnosti, s druge,

⁶ Reč je o projektu Beogradskog centra za ljudska prava (1997), čiji autori su profesori Pravnog fakulteta u Beogradu: Dragoljub Popović, Vesna Rakić-Vodinić, Goran Svilanović, Zoran Tomić i Lidija Basta, rukovodilac projekta i profesor na Institutu za federalizam u Friburu, Švajcarska.

⁷ „Paralelizam (formalno proglašenog) građanskodemokratskog i (realno postojećeg) etničkog legitimiteta pravi je kontekst za uvid u ona ustavna rešenja koja sistematski i sistemski onemogućavaju konstituciju Srbije kao moderne političke zajednice“, *Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju*, Beogradski centar za ljudska prava, 1997, str. 9.

autori *Ustavnih pretpostavki za demokratsku Srbiju* primećuju da ta dva zahteva nije nimalo lako pomiriti. „Uprkos tome, *demokratski konsenzus je jedini put u stabilnost, pa samim tim i efikasnost ustavnih institucija*“ (Basta, 1997: 14).

Prema njihovom predlogu, teritorijalne jedinice su: *opštine, regioni i pokrajine*, pri čemu bi u Srbiji valjalo povećati broj i napustiti monotipsku organizaciju opština, zatim, moglo bi se obrazovati oko 25 regiona i najmanje pet, a najviše sedam pokrajina. No, autori ne navode koje bi to bile moguće teritorije pokrajina, pa, tako, sudeći po terminu možemo pretpostaviti da je reč o pozitivnom odnosu prema vojvođanskoj autonomiji. Inače, u opštini i regionu, sačinjenom od više opština, skupština bi bila jednodomna, dok bi na nivou pokrajine skupština bila dvodomna, sa izvršnom vlašću organizovanom po uzoru na direktorijalni sistem u švajcarskom skupštinskom sistemu vlasti. Regioni i pokrajine bili bi predstavljeni u drugom domu, Senatu republike, uz obavezno predstavništvo manjina. Najzad, zbog neophodnosti ustavne reforme, koja ne bi trebalo dugo da bude „talac“ još nerešenog albanskog pitanja u Srbiji, predviđen je *asimetričan status za Kosovo i Metohiju* (Basta, 1997: 34–38).

Navedene ideje razrađene su u dokumentu istog centra *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*, iz 2001. godine. Njime je predviđeno da Narodnu skupštinu čine Veće građana i Senat. Veće bi brojalo 150 neposredno izabраниh poslanika, a u Senat bi ulazilo po 10 senatora iz svake autonomne pokrajine, po 4 senatora iz svake oblasti, i po 2 senatora iz svakog okruga.⁸ Dakle, posmatrajući predviđene nadležnosti republike i pokrajina, kao i postupak odlučivanja u skupštini Srbije, rekli bismo u svetlu ranijih analiza bikameralizma da su se naši eksperti opredelili za varijantu tzv. asimetrične dvodomnosti unitarne države. Lijphart bi je verovatno nazvao dvodomnošću srednje jačine – sa asimetričnim i nepodudarnim domovima.

Drugi dokument, koji je sa sličnim idejama ponuđen stručnoj i političkoj javnosti Srbije 2001. godine, nazvan je *Ustavno-pravnim okvi-*

⁸ Vidi: *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 42–43.

rom decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine.⁹ Uz uočljive razlike autorskih pogleda na buduće uređenje Srbije i položaj autonomne Vojvodine u njoj, držimo da je moguće ovu inicijativu okarakterisati saglasnošću oko uređenja regionalne države sa četvorostepenom teritorijalnom strukturom vlasti, kao i željom da postojeće autonomne pokrajine (Vojvodina i Kosovo i Metohija) postanu stvarne teritorijalne autonomije sa visokim stepenom decentralizacije sopstvenog političkog ustrojstva.¹⁰

Poseban status *regiona*, kao *konstitutivnog elementa centralne vlasti*, nalazi se u njegovim nadležnostima koje su, kako navodi jedan od autora ovog predloga, Dejan Janča, *na samoj granici federalizacije* – iznad statusa jedinica lokalne samouprave najvišeg stepena, a ispod statusa federalne jedinice, bez suverenih prerogativa (Janča, 2001: 113–115). Konstitutivnost subregiona i regiona u organima centralne vlasti, autori pomenutog projekta obezbeđuju dvodomom strukturom državnog parlamenta. U *Veće građana* poslanici bi bili birani na opštim i neposrednim izborima, po proporcionalnom sistemu. Za *Veće regiona*, na zajedničkoj sednici oba doma regionalnog parlamenta, bila bi izabrana po 4 predstavnika iz svakog regiona, dok bi subregioni na svojoj skupštini birali po jednog predstavnika (Janča, 2001: 119). Kao i Janča, Marijana Pajvančić predlaže bikameralizam u parlamentu Srbije, kako bi se u punoj meri „odrazila sva složenost socijalne osnove“. Autorka misli da bi drugi dom skupštine mogao biti nazvan Senatom ili, pak, Većem pokrajina i regiona. Princip predstavljanja bi bio proporcionalan, odnosno srazmeran zastupljenosti političkih stranaka u regionalnim i pokrajinskim skupštinama (Pajvančić, 2001: 94–95).

Na tragu izloženih ideja, predlog Foruma IURIS, iz Novog Sada (2002), predviđa da se u Skupštini Republike Srbije predstavljaju građani, autonomne pokrajine, autonomne teritorijalne zajednice i Grad Be-

⁹ Autori ovog projekta Centra za regionalizam iz Novog Sada (2000) su profesori Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Marijana Pajvančić, Dejan Janča, Stanko Pihler, Momčilo Grubač, zatim, profesor FPN iz Beograda, Snežana Đorđević, sudije Vrhovnog i Ustavnog suda Srbije, Zoran Ivošević i Slobodan Vučetić, kao i Desimir Tošić, publicista iz Beograda. Nakon jednogodišnjih debata, objavljena je knjiga sa istim naslovom 2001. godine. U njoj su objavljene i prilozi Nadie Skenderović – Čuk i Alpara Lošonca.

¹⁰ Opširnije o tome vidi: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 362–364.

ograd. Skupštinu bi, stoga, činili Dom građana i Dom teritorijalnih autonomija. U drugi dom biralo bi se po 15 poslanika iz svake autonomne teritorijalne zajednice i Grada Beograda. Poslanike bi birale skupštine navedenih jedinica decentralizovane vlasti. Predstavnici nacionalnih manjina imali bi pravo na obezbeđena mesta, u skladu sa zakonom.¹¹

Pored navedenih zalaganja za nepodudarnost skupštinskih domova, koja uključuje relativno moćnu poziciju doma koji predstavlja interese teritorijalnih zajednica, na našoj teorijskoj sceni mogli smo se suočiti i sa inicijativama za uvođenje slabe dvodomosti. Tu bi slabiji (drugi) dom „učestvovao u odlučivanju samo u određenim slučajevima“, odnosno „samo o onim pitanjima koja se tiču statusa i ovlašćenja regiona“. Veća regiona bi se formirala tako što bi po jedan predstavnik bio imenovan iz postojećeg sastava skupština u regionu, a ostali bi bili birani zavisno od veličine izborne populacije u regionu (Radović, 2000: 40).

Inače, kad je reč o najkonsekvantnije razrađenoj ideji asimetrične, slabe dvodomnosti u državi simetričnog regionalizma, nju ćemo naći u studiji akademika Miodraga Jovičića – *Regionalna država* (1996). Ona je, zapravo, uzor svim ostalim autorskim varijacijama sličnog tipa. Primaran cilj ideje o regionalizaciji SRJ i Srbije Jovičić je nalazio u uspostavljanju „demokratije i pravne države“, kao i u „smanjivanju značaja etničkog razlikovanja između građana Srbije“. A, s obzirom da bi „u budućoj demokratski uređenoj državi... nacionalna pripadnost morala... da ima sekundarni značaj“, političko-kulturna homogenizacija populacije u Srbiji ozbiljiće se izbacivanjem pokrajina iz strukture vlasti. Sledstveno tome, akademik je predlagao podelu SR Jugoslavije na 13 regiona. Cela Crna Gora bila bi jedan region, a Srbija bi imala dvanaest (Bačka, Banat, Srem, Kosovo, Metohija, Zapadna Srbija, Šumadija, Podunavlje, Istočna Srbija, Južna Srbija, Stara Raška i, najzad, Beograd, kao posebni region). Svi oni bi poimenično bili navedeni u novom ustavu, uz mogućnost promene granica između susednih regiona, referendumski izglasane u zainteresovanim opštinama i zakonski potvrđene u parlamentu države (Jovičić, 1996: 70, 88).

Budući da je učešće regiona „... u obrazovanju centralnog parlamenta (je) osnovna *differentia specifica* između unitarne i regionalne

¹¹ Vidi: *Projekt Ustava republike Srbije*, Forum IURIS, Novi Sad, 2002, str. 55–64.

države“, predviđeno je da centralni parlament ima dvodomu strukturu, sa *Većem građana* i *Većem regiona*. Ovo drugo veće bi se obrazovalo izborom u regionima, bez primene paritetnog načela, zbog različitog broja stanovnika u regionima i uz uslov da broj poslanika u njemu ne pređe dve trećine broja poslanika u Veću građana. Izbor poslanika u dom regiona ne bi se vršio u regionalnim skupštinama, već na opštim izborima, sa regionom kao izbornom jedinicom, uz primenu mešovitog, većinsko-proporcionalnog izbornog sistema. Takođe, predviđeno je da oba doma, u načelu, budu ravnopravna u vršenju zakonodavne funkcije. Ipak, računa se na faktičku *premoć* doma građanskog predstavništva. Ovaj dom bi imao veći broj poslanika, jedino on bi usvajao bužet, birao Vladu i slično.

Kad je reč o sastavu ostalih najviših organa centralne vlasti, Jovičić insistira na izbegavanju ustavne obaveze paritetne zastupljenosti regiona u njima. Jer, kako on kaže, *regionalna država nije zajednica regiona u formalnom smislu onako kao što je federacija zajednica federalnih jedinica*. I, poslednje, regionu mogu učestvovati u promenama ustava države putem izjašnjavanja predstavnika u Veću regiona. No, **podvlači autor**, ne sme se dozvoliti regionima da se “... pogodno udruženi – pojave kao razbijajući“ državnog jedinstva. „Najviše što se regionima može pružiti jeste mogućnost da učestvuju u odlučivanju o eventualnim promenama svoga statusa, utvrđenog u ustavu, ali nikako i da takvu promenu, u datom slučaju, spreče“ (Jovičić, 1996: 117–132; kurziv J. K.).

S obzirom da ekspertske predlozi, koliko god bili u saglasnosti sa komparativnim iskustvima i razumnom vizijom dobre uprave, nemaju bog zna kakvu relevanciju bez moćne podrške, a ona je, opet, u direktnoj povezanosti sa uverenjima i ponašanjima stranačkih elita moći, naša analitička pažnja konačno stiže i do ovog aspekta teme.

4. Političko-institucionalne pretpostavke regionalizacije Srbije

S obzirom da smo se poslednje decenije u kontinuitetu bavili temom regionalizacije Srbije i objavili o tome više članaka i knjiga, u

traganju za odgovorom na pitanje iz naslova ovog odeljka, preuzećemo deo sheme koja je korištena za jednu analizu pozicije teritorijalnih autonomija u novom ustavu Srbije (2006).¹²

Tabela 1. Komparacija ustavnih rešenja o autonomiji sa prethodnim nacrtima ustava Srbije, kao i sa evropskim standardima

		Model Predsednika Srbije (2005)	Model Vlade Republike Srbije (2005)	Ustav Republike Srbije (2006)	Evropska praksa i standardi (Savet Evrope)
1.	Tip decentralizacije	Asimetrična decentralizacija	Asimetrična decentralizacija	Asimetrična decentralizacija	Isto; Asimetričnost
2.	Struktura državnog parlamenta	Jednodomna skupština od 250 poslanika, sa za-konski utvrđenom zastupljenosti poslanika iz AP i gradova u nacionalnom parlamentu	Jednodomna skupština od 250 poslanika, bez regulisanja zastupljenosti AP i gradova u Skupštini Srbije	Jednodomna skupština od 250 poslanika, bez regulisanja zastupljenosti AP i gradova u Parlamentu (Član 100).	U Italiji i Španiji parlament je dvodoman. U jednodomnim parlamentima Portugali-je, Finske i Danske izborni sistem omogućava predstavljanje autonomnih teritorijalnih zajednica.

Izloženi i drugi podaci ukazuju na niz odstupanja definitivnog teksta Ustava Republike Srbije od rešenja ponuđenih u inicijalnim modelima predsednika države i njene vlade. Za razliku od izloženih nacrti koji su, u slučaju regionalne autonomnosti, nagoveštavali pozitivne pomake i mogućnost da zaključimo kako se aktuelne političke elite, najzad, kompetentno i odgovorno suočavaju sa pitanjima demokratske podele i ravnoteže moći, odolevajući iskušenjima vlastodržačkih pori-

¹² Vidi: J. Komšić, „Autonomija Vojvodine i lokalna samouprava u novom Ustavu Srbije“, tekst napisan za *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 2007. godina, Beograd, Fakultet političkih nauka.

va za maksimizacijom moći u centru države (O tome: Komšić, 2006: 473–474), novi Ustav Srbije potvrđuje da „dečije bolesti“ nedozrele države i nekonsolidovane demokratije još nisu „preležane“. Još su u igri etnocentrična uverenja političkih elita, kao i „računice vlasti“, koje se nisu potpuno odrekle „monopolne rente“ ili „ekstraprofita“ od eksploatacije zabluda, manipulacija i strahova od pokrajinskih autonomija. Za sada, stoga, ostaje da konstatujemo kako će za primetnije unapređenje naših institucija i prakse vertikalne podele moći, po meri evropskih standarda (SE i EU), biti neophodne nove ustavno-pravne reforme, a to znači mnogo više volje, odgovornog političkog posla i opipljivih rezultata, kako bi se iza fasade mogli raspoznati i cilju primereni sadržaji autonomije.

Dakako, bilo bi dobro da jedan od vidljivih rezultata nekih narednih ustavnih reformi bude i uvođenje bikameralizma u parlament Srbije. „Svi drugi domovi imaju izvestan uticaj čak i kada se smatraju slabim ili beznačajnim“ (Cebelis i Mone, Prema: Lajphart, 2003: 218), primećuju komparativisti. Stoga, koliko god mi bili „specifični“, „posebni“, „izuzetni“ i slično, ipak ima osnova da pretpostavimo kako bi uvođenje drugog doma (teritorijalnog predstavnštva) imalo pozitivne učinke ne samo u pogledu funkcionalnijih interakcija zakonodavnog tela vlasti sa realno složenom strukturom društvenih potreba i interesa, već i u povećanju konsensualnih kapaciteta ukupnog političkog sistema i njegove legitimnosti u svim relevantnim segmentima društva u Srbiji.

Ponovićemo. U heterogenim društvima bitno je demokratiju učiniti što je moguće inkluzivnijom. To znači da je neophodno ne samo politički priznati relevantne manjine, već i maksimizovati vladajuću većinu. Decentralizacija političkog sistema i delotvorno uključivanje predstavnika etničkih manjina i građanskih regionalnih interesa u ključne tokove političkog odlučivanja pokazuju se, u tom smislu, uslovom legitimnosti režima i efektivnog funkcionisanja demokratskih institucija. Na taj način se, na svim nivoima vlasti, od lokalnog, preko regionalnog, do centralnog, reprezentuju interesi svih segmenata društva i, istovremeno, obezbeđuje funkcionalna vladavina koja počiva na održivoj ravnoteži principa legitimnosti i principa efikasnosti. Komparativna empirija demokratije nesumnjivo pokazuje da svoje mesto u takvom tipu integrativne politike često nalazi i dvodomna struktura parlamenta.

Literatura

- Basta, Lidija i ost., 1997. *Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Basta, Flajner, Lidija i ost., 2001. *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Dal, Robert. 1994. *Dileme pluralističke demokratije*, Beograd: BIGZ.
- Dahl, Robert. 1997. *Poliarhija*, Beograd: Filip Višnjić.
- Hague, Rod, Harrop, Martin, Breslin, Shaun. 2001. *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hejvud, Endru. 2004. *Politika*, Beograd: CLIO.
- Janča, Dejan. 2001. „Regionalizam, regionalna država i problemi regionalnog uređenja Srbije“, u: *Ustavnopravni okvir decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine*, Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Jovičić, Miodrag. 1996. *Regionalna država*, Beograd: Vajat.
- Komšić, Jovan, Pantić, Dragomir, Slavujević, Đ. Zoran. 2003. *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka.
- Komšić, Jovan. 2006. *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Beograd: Službeni glasnik. Novi Sad: PHILIA.
- Komšić, Jovan. 2007. „Autonomija Vojvodine i lokalna samouprava u novom Ustavu Srbije“, u: *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Lajphart, Arend. 2003. *Modeli demokratije*, Podgorica: CID. Beograd: Službeni list SCG.
- Lijphart, Arend, 1992, *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb: Globus.
- Linc, Huan, Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Beograd: Filip Višnjić.
- Lipset, Martin, Sejmor. 1969. *Politički čovek*, Beograd: Rad.

- Pajvančić, Marijana. 2001. „Parlamentarizam“, u: *Ustavnopravni okvir decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine*, Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Pajvančić, Marijana i ost. 2002. *Projekt ustava Republike Srbije*, Novi Sad: Forum Iuris.
- Radović, Zorica. 2000. „Srbija kao država regiona“, u: *Principi ustavne deklaracije*, Beograd: Forum za etničke odnose.
- Sartori, Đovani. 2003. *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić.

Jovan Komsic

UNICAMERAL OR BICAMERAL PARLIAMENT IN PLURAL SOCIETY?

Abstract: The basic author's idea: the second parliament chamber (territorial representative) should be installed in the parliament of Serbia, during the approaching constitutional reforms. To argument this thesis, the structure of the text is composed of chapters which are leading to the answers to the following questions: 1/ What is a plural society and is Serbia a plural society? 2/ The comparative experiencies of parliamentarism and democracy in plural societies; 3/ The previous initiative for installing bicameralism in the parliament of Serbia; 4/ The political-institutional assumptions of regionalisation of Serbia.

Key words: parliament, monocameralism, bicameralism, democracy, plural society, Serbia.

РАЗВОЈ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА У СРБИЈИ

Сажетак: *Скупштина је била установа обичајног права међу Србима наслеђена из давнина. Као уставна категорија она је утврђена Уставом из 1869. Од тада почиње доба парламентаризма у Србији. У потоњем раздобљу Србија је у разним државним облицима прошла кроз четири раздобља демократског поретка (1889–1893, 1903–1914, 1918–1929, 2000-) што чини само 15% њене историје у последња два века. Дуго раздобље недемократских поредака у Југославији од 1929. до 2000, а посебно тоталитарно раздобље нацистичке (1941–1944.) и комунистичке власти (1944–1955.), оставило је дубок траг на парламентаризам коме је у овом раздобљу онемогућено да се развија. У време ауторитарног комунизма (1955–1990.) скупштина је изгубила било какву везу са демократијом, и постала је облик унутрашње и спољне легитимизације комунистичког режима. Историјско наслеђе комунизма тешко је оптеретило земље југоисточне Европе, али посебно Србију где је владавина комуниста продужена за једно десетлеће до 2000. Зато ово наслеђе представља озбиљну препреку за консолидовање парламентарне демократије у Србији.*

Кључне речи: *парламентаризам, Србија, историјско наслеђе*

Избијањем Првог српског устанка, 1804, у Смедеревском санџаку¹, Србија се поново појавила на историјској позорници, неких триста педесет година после пада средњовековне Српске деспотовине 1459. Стварање самосталне управе показало се као тежак посао. Устаничка власт била је једна на брзину склепана власт која је почивала више на ауторитету народних вођа него на

¹ Званични турски назив за Београдски пашалук.

установама, поникла из сељачке средине, без упоришта у градовима, а ослоњена на непросвећено и, огромном већином, неписмено становништво. На таквим незавидним основама постављени су темељи будуће српске државе.

Борба за парламентаризам

Установа народне скупштине постојала је још у средњем веку и задржала се као установа обичајног права и под турском влашћу у виду кнежинских скупштина, посебно у планинским областима у којима је преовладавао племенски систем. Када је подигнут Први српски устанак кнежинске скупштине су прерасле у нахијске скупштине. Из нахијских скупштина развила се скупштина главешина свог народа у бившем Смедеревском санџаку, тј. Београдском пашалуку. Скупштине из времена Првог срског устанка биле су према томе орган изникао из обичајног права који се састајао повремено, према потреби. Укупно је од фебруара 1804. до јануара 1813. било 14 таквих скупштина. Оне су претресале важна питања, али је њихов статус био неуређен јер нису биле сталне установе.²

Кнез Милош Обреновић показао је склоност да што је више могуће ограничи значај народних скупштина. Од априла 1815. до јануара 1830. било је 15 сабора, скупштина и великих скупштина. Од стицања аутономије Србије 1830. до краја прве владе кнеза Милоша одржано је још 10 скупштина, али после 1832. скупштине више нису разрезивале порез него је тај посао прешао на књажеву канцеларију. Књаз Милош није био против установа народне скупштине. Његова процена је била да је лакше изаћи на крај са народом него са народним старешенима. Он је само желео да има такве народне скупштине које му неће правити никакве проблеме (Митриновић, Брашић, 1937:19–41).

² Списак устаничких скупштина и опис њиховог рада дат је у: Чедомил Митриновић и Милош Н. Брашић, *Југословенске народне скупштине и сабори*, Народна скупштина Краљевине Југославије, Београд 1937, стр. 5–14.

Велики напредак у увођењу сталне народне скупштине представљао је Сретењски устав. Глава осма Устава из 1835. је предвиђала постојање Народне скупштине са 100 посланика, односно „сто најодабранији, најразумнији, најпоштенији и повјереније народно у највећем степену заслужујући депутата“ (члан 82) (Јовановић, 1988:54). Скупштину је сазивао и распуштао књаз. Она је морала да се сазове сваке године на Ђурђевдан. Скупштина је имала овлашћења да разрезаје порезе и да надзире државне финансије. Овај устав никада није ступио на снагу, а наредни из 1838. који су велике силе, превентивно Русија, наметнуле Србији озваничио је олигархијски поредак у коме су књаз и Државни савет владали Србијом, а установа народне скупштине није ни постојала. Она је наставила да постоји као установа обичајног права и књаз и Државни савет су је сазивали по своме нахођењу.

Скупштина је коначно уведена као стални орган Уставом из 1869. Овај устав разликовао је обичну и велику народну скупштину. Обична скупштина имала је као искључиву надлежност доношење и поништавање закона, али она није имала право законодавне иницијативе која је искључиво припадала кнезу (члан 54). Скупштина је једино имала право да предложи кнезу да учини предлог појединих закона, али она сама није то могла да уради. Обична скупштина се састајала сваке године, а Велика народна скупштина сазивана је само ради великих питања као што су избор кнеза и намесника, промена устава, размена територија или неко друго изузетно важно питање (члан 89). Три четвртине посланика бирали су пунолетни мушкарци, а гласачко право било је готово универзално (члан 46). Једну четвртину посланика именовао је кнез (члан 45) (Јовановић, 1988:91–111).

Установљењем сталне народне скупштине уведен је у Србији парламентаризам 1869. Недостатак овакве скупштине састојао се у томе да је она била под преовлађујућим утицајем кнеза који је имао четвртину својих посланика, искључиво право законодавне иницијативе и овлашћење да је распусти. Према томе, може се говорити о вишевековној традицији скупштине међу Србима и Словенима уопште, али када се говори о традицији парламентаризма у

Србији, она у правом смислу почиње 1869. Претходне повремено сазиване скупштине спадају у претече парламентаризма у Србији.

Борба за демократију

Борба за увођење демократије у Србији почиње на Светоандрејској скупштини када је глас дигла либерална опозиција (1858). Апсолутизам друге Милошеве (1859–1860.) и просвећени апсолутизам друге владе књаза Михаила (1860–1868.) спречили су увођење демократије у Србији.

Даљи важан корак ка демократизацији је увођење политичких странака почетком осамдесетих година XIX столећа. Тада се образују три странке: Радикална странка, Напредна странка и Либерална странка. До овог времена у Србији су постојали пре политички клубови и струје него странке са организацијом и одборима.³ Током осамдесетих година напредњаци су учинили доста на модернизацији Србије, али је одговорност владе Скупштини уведена тек Уставом из 1888. (усвојен је јануара 1889. по новом календару). Тада је први пут уведена демократија у Србији, мада у атмосфери одмазде због прогона напредњака који су спроводили радикали. Народна скупштина је добила право законодавне иницијативе, укинута су краљевски посланици, а влада је, по први пут, постала одговорна скупштинској већини. То је дошло до изражаја већ 1874.

³ Најпотпунију историју политичких странака као и рада скупштина у Кнежевини и Краљевини Србији од 1858. до 1903. дао је Живан Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века*, књига прва: *Од Свето-Андрејске скупштине до прогласа независности Србије 1858–1878*, Геца Кон, Београд 1923; књига друга: *Од прогласа независности Србије до абдикације краља Милана*, Геца Кон, Београд 1924; књига трећа: *Краљевско намесништво по абдикацији краља Милана и прва половина владавине краља Александра I 1889–1897*, Геца Кон, Београд 1924; књига четврта: *Друга половина владавине краља Александра I до угашења династије Обреновића 1897–1903*, Геца Кон, Београд 1925. Објективност овог важног дела је умањена ауторовим страначким сврставањем. Најуспелији приказ политичких збивања у Србији овог времена дао је Слободан Јовановић, *Уставохранитељи и њихова влада и Друга влада Милоша и Михаила*, сабрана дела, књига 3; *Влада Милана Обреновића*, сабрана дела, књига 4 и 5; *Влада Александра Обреновића*, сабрана дела, књига 6 и 7, БИГЗ – Југославијапублик – СКЗ, Београд 1990.

када је прва влада поднела оставку због скупштинске опозиције. То је била влада Јована Мариновића чији је предлог адресе победио са само три гласа предности што је Мариновића навело да поднесе оставку владе.⁴

Занимљиво је приметити да су владе у Србији постојале од 1835, вишестепени судови по европском узору од четрдесетих година XIX века, а да је скупштинска грана власти последња утемељена у Уставу из 1869, а добила пуну самосталност Уставом из 1888.

Либералан Устав из 1888. није био дугог века. Најпопуларнија Радикална странка је чинила покушаје да очува демократске тековине, али су оне, суспендоване државним ударом краља Александра Обреновића 1893, а затим и формалним повратком на Устав из 1869. наредне године. Тако је Намеснички устав поново ступио на снагу 1894. и важио до 1901. Демократски поредак је поново успостављен Мајским превратом из 1903, тј. краљеубиством које је санкционисао парламент.

Раздобље консолидовања демократије (1903–1914.)

Мајским превратом је обновљена демократија, али је она била доведена у питање неуставним мешањем војних завереника. Године 1906. политичке странке су преузеле претежан утицај у држави. Настојања да се демократија консолидује била су ометена Анексионом кризом (1908–1909.), Балканским ратовима (1912–1913.), и избијањем Првог светског рата. Назив „златно доба демократије“ у Србији за ово раздобље, је можда претеран, али верно описује велики помак у утемељивању демократије у Краљевини Србији тог времена, и обнову парламентарне монархије.

Важно је напоменути да је монархија у Србији прошла током XIX века све облике: апсолутни, уставни и парламентарни. Главна

⁴ Оно што се догађало после доношења Устава из 1869. Алекс Драгнић је с правом назвао „признање министарске одговорности“. Алекс Драгнић, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку*, Дечије новине, Горњи Милановац 1989, стр. 169.

тачка разликовања уставне од парламентарне монархије јест у томе што уставна монархија ограничава власт владара, али то не значи обавезно постојање скупштине, а влада је под снажним утицајем владара. У парламентарној монархији влада одговара скупштини што је у Србији уведено Уставом из 1888, а утврђено Уставом из 1903.

Борба за демократију у Србији, током XIX века вођена је у условима претежно сељачке земље (94% – 1834, 92% – 1859, 86% – 1900), и преовлађујућег егалитарног духа. Вук Караџић је 1827. приметио у *Даници*: „Народ Српски нема други људи осим сељака. Оно мало Срба, што живи по варошима, као трговци... и мајстори... зову се варошани; и будући да се турски носе и по турском обичају живе, а уз буне и ратове или се затворе са Турцима у градове, или с новцима бјеже у Њемачку; зато они не само што се не броје међу народ Српски, него ји народ још и презире.“⁵ Сељачка подлога давала је снагу демократском покрету, али је најчешће представљала сметњу за либералне и модерне идеје.

Кнежевина и Краљевина Србија је била верски и етнички хомогена земља. По првом детаљном попису из 1866, било је 87% Срба, за њима је следило 10,5% Влада, и 2% Цигана/Рома. Будући да Власи нису имали национални покрет, и да су били истовјерни са Србима, они су се брзо асимилovali, па је постотак Срба порастао на 95,4% до 1910. У верском погледу православних је по свим пописима од 1866. до 1910. било око 99%. Тек припајањем Косова и Метохије и Вардарске Македоније 1912/1913. ова је слика нарушена. У целини, политичка елита која је живела у верски и етнички хомогеној земљи није била свесна сложености које настају у хетерогеним државама, нити је имала искуства у раду са вишенационалном скупштином. Искуство српског парламентаризма од 1869. до 1914. није припремило српску политичку елиту за рад у верски и етнички разноликим скупштинама што се показало као озбиљан проблем када је формирана Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца.

⁵ Вук Стефановић Караџић, *Даница 1826, 1827, 1828, 1829, 1834.* у Сабрана дела Вука Караџића, књ. VIII, Просвета, Београд 1969, стр. 167–168. У изворном издању *Данице* за 1827, одељак 101–102.

Први светски рат оставио је пустош у Србији која је изгубила око четвртину становништва у ратним операцијама, услед болести и одмазди. Ово трауматично искуство ојачало је схватања да је потребно створити јаку државу која ће бити брана поновном поковању земље. Српска политичка елита је веровала да једино централистичка држава са једнодомном скупштином, изграђена на француском моделу може да буде јемац самосталности и снажне државе.

Криза парламентарне демократије

На таласу оваквих уверења Краљевина Срба Хрвата и Словенаца, створена децембра 1918, добила је централистички устав 1921. (Видовдански устав), упркос противљењу највећег дела хрватских посланика. Овакво усвајање устава отворило је национално питање које је потресало Краљевину и завршило се укидањем демократије и увођењем личне власти краља Александра Карађорђевића, тзв. Шестојануарском диктатуром (1929–1931.). Демократско раздобље Краљевине СХС окончано је управо догађајем у Скупштини Краљевине. Етничке напетости између Срба и Хрвата пренеле су се и у парламент. Напетости између посланика Хрватске сељачке странке Стјепана Радића и посланика претежно српске Радикалне странке достигле су врхунац почетком 1928. Крајем фебруара дошло је и до туча посланика, а врхунац напетости је наступио 20. јуна, када је говорио посланик радикала из Црне Горе Пуниша Рачић. Њему је посланик ХСС-а др Пернар добацио да је опљачкао беговска имања. На то је Рачић извукао револвер и погодио пет посланика Хрватске сељачке странке. Двојица посланика умрла су од рана, а највећи ударац за Краљевину СХС била је смрт вође Хрватске сељачке странке Стјепана Радића који је, такође, умро од компликација од ране 8. августа 1928 (Марјановић, 1937:172–178). Последица овог атентата била је даља ескалација међуетничких напетости што је нагнало краља Александра да 6. јануара 1929. заведе диктатуру.

Од верски и етнички хомогене државе стигло се у крајње сложену државу. Краљевина је 1931. имала 48,7% православних, 37,45% римокатолика и 11,2% муслимана. Сваки од трију водећих народа, већ је имао изграђену националну свест и национални покрет. У условима неинтегрисаног економског простора овакве разлике су се тешко правазилазиле.

Последњи слободни избори одржани су у Краљевини СХС 1927. године. Устав из 1931. (тзв. Октроисани устав), значио је повратак са парламентарне на уставну монархију, и повећани утицај владара на владу. Пораст ауторитаризма у Краљевини током тридесетих година збивао се под сенком сличних тежњи у другим деловима Европе и непосредног окружења. Према Октроисаном уставу уведено је дводомно Народно представништво које се састојало из Сената и Народне скупштине. Половину чланова сената именовано је краљ чиме је владар добио превасходни утицај у раду парламента.

Тоталитарна епоха

Окупацијом Србије од стране нациста и њихових савезника 1941, почиње тоталитарна епоха која ће трајати петнаестак година (1941–1955.). Нарочито су тешке године биле 1941. упамћена по масовним стрељањима Срба од стране нациста, и 1944. када се разбукнуо грађански рат између комунистичког и монархистичког покрета у Србији. Ослобођење од нациста (1944.) није довело до обнове демократије, већ до увођења једнопартијског система, под плаштом Народног фронта. У другој половини 1947, јавно је прокламовано да КПЈ представља водећу политичку снагу у земљи. Стварањем војне специјалне јединице ОЗНЕ, по узору на НКВД, маја 1944, нове комунистичке власти ставиле су јасно до знања да желе потпуни надзор над државом. Наступио је талас црвеног терора најпре против буржоазије (претежно до 1947.), а касније против комунистичких неистомишљеника који су стали уз Стаљина, у његовом сукобу са Јосипом Брозом (1949–1955.). Промена спољ-

нополитичке оријентације и све веће ослањање на САД од 1950. довело је до омекшавања режима и постепеног преображаја у блажи ауторитарни облик поретка до средине педесетих.

Током 1946. нестала је политичка опозиција у Југославији, а избори сазвани 1945. за конституанту одржани су у атмосфери терора, одмазде и страха. Нови парламент је престао да буде поприште борбе различитих политичких странака и схватања и постао је позорница за јавно изношење претњи неистомишљеницима. Ретки посланици из некомунистичког дела Народног фронта нису пружили већи отпор.⁶ Они који су се супротставили тоталитарним властима завршили би одмах у затвору уз експресно одузимање имунитета. Тиме је парламентаризам суспендован. Ако је краљ Александар Октоисаним уставом вратио парламентаризам на време из 1869, Јосип Броз је вратио парламентаризам у Србији на време кнеза Милоша.

Ауторитарна епоха

Измирењем Јосипа Броза, вође југословенских комуниста, са Никитом Хрушчовом, вођом совјетских комуниста 1955, прекинуто је раздобље „стаљинизма без Стаљина“ (Pavlowitch, 1971:211–222), како је британско-српски историчар Стеван Павловић назвао време после избацивања Брозове Југославије из комунистичке породице 1948. Либерализација комунистичке Југославије, посебно видљива током шездесетих година, није потврдила улогу парламента. У условима у којима је била дозвољена само једна партија – Савез комуниста Југославије – Савезна скупштина и скупштине република чланица постале су само трансмисија Савеза комуниста без икакве стварне представничке улоге. Парламент је изгубио улогу представљања грађана и постао је представник интереса комунистичке партије и квази заступник радничке класе.

⁶ Види детаљену студију о овом питању код: Vojislav Koštunica and Kosta Čavoški, *Party Pluralism and Monism. Social Movements and the Political System in Yugoslavia 1944–1949* (New York: Columbia University Press, 1985).

Усложњавање политичког система комунистичке Југославије у уставима из 1963. и 1974. направило је од скупштина бесмислене установе. Са пет већа Савезна скупштина је Уставом из 1963. године⁷ добила корпоративистичке елементе сродне фашистичкој идеологији чиме је изгубила улогу представника грађана, и постала и формално место за представљање струковних интереса и говорница комунистичке партије. Увођењем Организационо-политичког већа извршена је масовна дискриминација огромне већине грађана СФРЈ који нису могли да буду ни теоријски изабрани у ово веће, јер је било прописано да посланик овог већа може да буде: „сваки члан органа управљања радне организације односно радне заједнице, члан органа управљања удружења радних организација, као и функционер друштвено-политичке организације или удружења чија се делатност односи на питања из области друштвено-политичког система“ (члан 168, став 3).

Уставом СФРЈ из 1974. било је предвиђено да се Савезна скупштина састоји од Савезног већа и Већа република и покрајина. У члану 284, став 2, било је одређено да: „Савезно веће сачињавају делегати самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација у републикама и аутономним покрајинама.“⁸ То значи да скупштина поново није представљала грађане, већ је једно веће представљало самоуправљаче, а друго интересе република и покрајина. Тиме је поново нестао грађанин, а скупштина је стављена у функцију свеопште дискриминације оних грађана који нису припадали ни самоуправним организацијама ни друштвено-политичким организацијама. Скупштина је сведена на давање унутрашње и спољне легитимности комунистичком поретку, и на заштиту републичких и покрајинских комунистичких олигархија.

⁷ Савезна скупштина састојала се из пет већа, и то су била следећа већа: Савезно веће, Привредно веће, Просветно-културно веће, Социјално-здравствено веће и Организационо-политичко веће (чланови 163–214). *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XIX, број 14, Београд, среда, 10. април 1963.

⁸ *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XXX, број 9, Београд, четвртак, 21. фебруар 1974.

Историјско наслеђе комунизма, у коме је прекинут развој парламентаризма, и у коме су масовно кршена људска права, тешко је оптеретило земље југоисточне Европе и представља препреку за консолидовање парламентарне демократије у овим земљама. У Србији је то посебно случај јер је комунистичко раздобље продужено током десетлећа владавине Социјалистичке партије Србије и Слободана Милошевића (1990–2000.). Тиме је транзиција ка демократији одложена за десет година у односу на друге посткомунистичке земље. Посебно тежак део заоставштине деведесетих представљају Ратови за југословенско наслеђе вођени у Хрватској и Босни (1991–1995.), а затим и НАТО интервенција против Савезне Републике Југославије 1999. Ленард Коен назвао је Милошевићево доба „бирокаратским ауторитаризмом“. Како је он приметио „Такав установни ауторитаризам наизменично је ишао између ’мекших’ и ’тврђих’ облика репресије и надзора, у зависности од околности и Милошевићевих непосредних преференци“ (Cohen, 2000:100).

Скупштина Србије је према Уставу из 1990. постала представник грађана, а уведен је и вишестраначки систем. У условима снажног популизма, и полуратног стања, Народна скупштина Србије није постигла своју сврху и постала је средство којим је режим Слободана Милошевића обезбеђивао да се демократска опозиција креће у уставним оквирима, и да не створи алтернативне политичке структуре. Значај Народне скупштине Србије у овом раздобљу био је у томе што је она била једина установа у којој се чуо глас демократске опозиције, и зато није необично да је Милошевићев режим симболички пао заузимањем двеју зграда од стране демонстраната 5. октобра 2000. године: зграде Савезне скупштине и Радио телевизије Србије.

Преглед поредака у Србији у претходна два века

Ради јаснијег прегледа развоја демократије и парламентаризма у Србији саставио сам преглед поредака у Србији од 1804, тј. од избијања Првог српског устанка до 2004. Анализа поредака у

којима се развијао парламентаризам у Србији у претходних две стотина година показује да су постојала само четири раздобља демократије. Прво раздобље је трајало од ступања на снагу Устава из 1888/1889. до државног удара краља Александра Обреновића. Друго раздобље почиње Мајским превратом, а завршава се уласком Србије у Први светски рат и њеном потоњом окупацијом. Као треће раздобље демократије у Србији може да се означи време од стварања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1918. до завођења диктатуре краља Александра. Ово треће раздобље је једино време демократије у Југославији, мада је и оно било испуњено низом мера које су доводиле у питање демократски поредак. Коначно, четврто раздобље почиње октобарским превратом 2000. године. Само у ова четири раздобља парламентаризам се испољавао у оквирима демократских поредака: парламентарне монархије и парламентарне републике. У највећем делу времена од увођења парламентаризма у Србији 1869. до 2004. парламентаризам је морао да се развија у ауторитарним порецима, а у време тоталитарне епохе (1941–1955.) парламентаризам или није ни постојао под нацистичком окупацијом (1941–1944.), или је био пуки украс под комунистичким терором (1944–1955.). У време ауторитарне фазе комунизма у Југославији и Србији (1955–1990.) установа скупштина је систематски обесмишљавана у корист монолитности једностраначког система. Коначно, у време популистичке владавине Слободана Милошевића парламентаризам није могао да се развија у складу са уставним одредбама због ауторитарне природе режима и хроничног полуратног стања праћеног међународним санкцијама.

Владар	Врста владавине	Раздобље
„Вожд“ Карађорђе	Колебање између апсолутизма вожда, и локалних апсолутизама народних првака	Феб. 1804- окт.1813.
Махмуд II, отомански султан	Апсолутна монархија	Окт. 1813- јесен 1815.
Српски прваци ¹	Олигархија	Јесен 1815- нов. 1817.
Књаз Милош Обреновић	<i>De facto</i> апсолутна монархија	Нов. 1817- јун 1839.
Уставобранитељи	Уставна монархија – олигархија	Јун 1839 – дец. 1858.
Књаз Милош Обреновић	Апсолутна монархија	Јан.1859 – сеп.1860.
Кнез Михаило Обреновић	Просвећени апсолутизам	Сеп. 1860 – Јун 1868.
Регенти	Просвећени апсолутизам	Јун 1868- јул 1869.
Регенти	Уставна монархија	Јул 1869 – авг.1872.
Кнез/краљ Милан Обреновић (1868–1889)	Уставна монархија	Авг. 1872 – јан. 1889.
Краљ Александар Обреновић	Парламентарна монархија	Јан. 1889 – апр. 1893.
Краљ Александар Обреновић	Лична власт	Апр. 1893 – мај 1903.
Краљ Петар I Карађорђевић	Парламентарна монархија	Јун 1903 – јули 1914.
Краљ Петар I Карађорђевић/ Регент Александар Карађорђевић	Парламентарна монархија у ратном стању ²	Јули 1914 – окт. 1915.
Централе силе (Аустро-Угарска, Немачка и Бугарска)	Војна окупација	Окт. 1915 – нов. 1918.

Владар	Врста владавине	Раздобље
Регент/краљ (од 1921) Александар Карађорђевић	Парламентарна монархија	Дец. 1918 – јан. 1929.
Краљ Александар Карађорђевић	Лична власт	Јан. 1929 – сеп. 1931.
Краљ Александар Карађорђевић	Уставна монархија	Сеп. 1931 – окт. 1934.
Кнез-регент Павле Карађорђевић	Уставна монархија	Окт. 1934 – март 1941.
Трећи рајх и његови савезници	Војна окупација – тоталитарни поредак	Апр. 1941- јесен 1944.
Јосип Броз Тито	Лична власт заснована на терору Озне/Удбе	Јесен 1944- 1955.
Јосип Броз Тито	Лична власт	1955 – мај 1974.
Јосип Броз Тито	„Републиканска уставна монархија“	Мај 1974 – мај 1980.
Председништво и ЦК СКС	Олигархија	Мај 1980 – мај 1989.
Слободан Милошевић	Лична власт	Мај 1989 ³ – окт. 2000.
Влада Србије	Парламентарна демократија	Окт. 2000 – феб. 2004. ⁴
УКУПНО:		
Тоталитарни поредак 1. Нацистичка окупација, 3,5 године 2. Лична власт Јосипа Броза заснована на терору Озне/Удбе, 11 год.		14,5 година или 7%
Ауторитарни поредак 1. Апсолутна монархија, 35 година 2. Просвећена апсолутна монархија, око 9 година 3. Олигархија 30.5 година (од тога у монархији, 21.5 г.; у републици, 9 година) 4. Уставна монархија, 29 година 5. Аустро-немачка војна управа, 3 године 6. Лична власт/диктатура, скоро 43 године 6. Републиканска уставна монархија, 6 година		155,5 година или 78%

Владар	Врста владавине	Раздобље
Демократски поредак		30 година или 15%
1. Парламентарна монархија, више од 26 година и 8 месеци		
2. Парламентарна и демократска република, 3 године и 3 месеца ⁵		

¹ До хаџишерифа из 1830, најпре српски прваци, а од Митровске скупштине (1817) књаз Милош лично, владају *de facto* Србијом док је њен формални владар отомански султан Махмуд II.

² У време Балканских ратова 1912/1913, као и у време рата са Аустро-Угарском од јула 1914 до октобра 1915, парламентарна монархија у Србији се налазила у ратном стању, па би ово време од преко две године могло да се подведе и под ауторитарни поредак, али је овде остављено као део демократског поретка из чисто формалних разлога, јер су демократске установе наставиле да делују. Ово не важи за српску управу над Вардарском Македонијом и Косовом и Метохијом од 1912. до 1915. која је несумњиво била ауторитарног карактера, са наглашеним претежним утицајем војних власти. О српској војсци између демократије и ауторитаризма видети: Dusan T. Batakovic, 'La „Main noire“ (1911–1917) l'armee serbe entre democratie et autoritarisme', *Revue d'histoire diplomatique*, 2 (1998).

³ Узео сам 1989. као почетак личне власти Слободана Милошевића мада 1987. или 1988. могу, такође, да се узму као почетне године. Маја 1989, он је именован за председника Председништва СР Србије што је озваничило формални почетак његове личне власти.

⁴ Из овога треба да се изузме раздобље од 12. марта до 22. априла 2003. када је у Србији заведено ванредно стање што је, укључило и суспензију битних људских права и правних процедура. Ових четрдесет дана спадају у ауторитарни поредак.

⁵ Готово истоветну табелу аутор је претходно објавио на два места: Slobodan G. Marković, „Dva stoleća borbe za ustavnost i demokratiju u Srbiji“, *Evropski forum*, br. 3 (март 2003), стр. 4–6, и: Slobodan G. Markovich, „The Political and Economic Heritage of Modern Serbia: Two Centuries of Convergence or Divergence between Serbia and Western Europe“, in Slobodan G. Markovich, Eric Beckett Weaver, Vukasin Pavlovic, *Challenges to New Democracies in the Balkans* (Belgrade: Cigoja Press, 2004), стр. 121–122.

Као што се из табеле види Срби су живели у демократији скоро 30 година или 15% претходне двовековне историје. Током XX века (заправо у раздобљу 1903–2003.) постоци су нешто другачији. Око 26% проведено је у демократији, 14% у тоталитарним режимима, а око 60% у различитим ауторитарним порецима. Низак постотак живота проведеног у демократским порецима није тако упадљив када је у питању XIX век. Ваља имати у виду да су и многе запад-

ноевропске државе тада живе у ауторитарним порецима (нпр. Пруска/Немачка или Хабсбуршко царство).

У XX веку постоци показују значајно одступање у односу на све западноевропске земље. Свака од чланица европске петнаесторке, тј. језгра ЕУ које се састоји од првих 15 земаља чланица у којима никада није победио комунизам, провела је више од половине, а у већини случајеве око 90%, протеклог столећа у демократијама. Једино су Шпанија и Португалија имале несрећу да проведу преко половине претходног столећа у ауторитарним и тоталитарним порецима. У размерама балканске историје искуство Србије није необично, јер је Хеленска Република/Краљевина једина балканска држава која је провела преко половине претходног столећа у демократији, мада је и сама током XX века прошла кроз шест ратова, нацистичку окупацију, грађански рат и искуство једне десничарске диктатуре, и владавину војне хунте.

Србија се од владе уставобранитеља (1839–1858.) приближавала западноевропском моделу демократије, али од 1929. почела је да се колеба када је у питању демократија, а од 1944. потпуно је у Србији напуштен овај модел. Зато период од 1929. до 2000. представља упадљиви усек у погледу освајања демократских слобода и традиција парламентарне демократије, а посебно раздобље од 1941. до 1955. Оно што се односи на демократизацију уопште примењиво је и на парламентаризам у Србији. Непрекидно раздобље недемократског поретка у Србији од преко седамдесет година приближно је једнако просечном животном веку грађанина Србије почетком XXI века. Са оваквим искуством јасно је да ће за пуну консолидацију демократије и парламентаризма бити потребно да прође више десетлећа, можда чак и један људски век.

Литература

Lenard J. Cohen, „Serpent in the Bosom. The Rise and Fall of Slobodan Milosevic“ (Bolulder, CO: Westview Press, 2000)

Stevan K. Pavlowitch, *Yugoslavia* (New York – Washington: Praeger Publishers, 1971)

Вук Стефановић Караџић, *Даница 1826, 1827, 1828, 1829, 1834.* у Сабрана дела Вука Караџића, књ. VIII, Просвета, Београд 1969

Милан Марјановић, *Стјепан Радић*, Југо-исток, Београд 1937

Миодраг Јовичић (уредник), *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*, САНУ, Београд 1988

Чедомил Митриновић и Милош Н. Брашић, *Југословенске народне скупштине и сабори*, Народна скупштина Краљевине Југославије, Београд 1937

Slobodan G. Markovic

THE DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARIANISM IN SERBIA

Abstract The institution of an assembly existed in customary law among Serbs for centuries. As a constitutional category it was established by the Constitution of 1869. From that year begins era of parliamentarianism in Serbia. In subsequent period Serbia passed through four periods of democratic polities (1889–1893, 1903–1914, 1918–1929, 2000-), which makes only 15% of her history during the previous two centuries. A long era of undemocratic polities in Yugoslavia, from 1929 till 2000, and especially totalitarian period of Nazi (1941–1944) and Communist power (1944–1955), left deep influence on parliamentarianism. Its development in this epoch was prevented. In the period of authoritarian communism in Yugoslavia (1955–1990) the existence of parliament lost any democratic connotation and it became a form of internal and external legitimisation of the communist regime. Historic legacy of communism appears to be a big burden for the countries of South-East Europe but even more so in the case of Serbia where the rule of communists was prolonged for one decade until 2000. Therefore this legacy represents a serious obstacle for consolidation of parliamentary democracy in Serbia.

Key Words: Parliamentarianism, Serbia, Historical Legacy

PARLAMENTARIZAM I SUDSTVO

Sažetak: *U tekstu se razmatra položaj sudske vlasti u okviru sistema podele vlasti. Autor analizira pravosuđe u Srbiji posle donošenja novog ustava 2006. god. Razmatrajući način izbora i razrešenja sudija, položaj javnog tužilaštva i Ustavnog suda, autor naglašava njihov inferioran položaj i ističe nedostatke ustavnih rešenja. Ukazuje i na još jedan krupan nedostatak ustavnih i zakonskih rešenja koji se ogleda u potpunom izostanku finansijske autonomije pravosudnih organa i Ustavnog suda. U završnom delu ističe odgovornost samog sudstva za sopstveni položaj i značaj njegovog samostalnog, nezavisnog i profesionalnog rada.*

Ključne reči: *Sudstvo, javno tužilaštvo, Ustavni sud, Visoki savet pravosuđa*

1. Kičmu parlamentarnog sistema vlasti čine odnosi između parlamenta i vlade, kao glavnog nosioca izvršne vlasti. Između ove dve grane političke vlasti prvenstveno postoji funkcionalna međuzavisnost, jer vlada direktno proizlazi iz parlamentarne većine i njoj je pravno i politički odgovorna. Ali, između parlamenta i vlade postoji i odnos uzajamne ravnoteže i kontrole, koji podrazumeva mogućnost izglasavanja nepoverenja vladi od strane parlamenta, s jedne strane, kao i mogućnost raspuštanja parlamenta, s druge strane, i to obično aktom šefa države na predlog vlade.

Odnos sudstva s parlamentom i vladom suštinski je drugačiji od odnosa unutar samog parlamentarnog sistema. Pre svega, sudska vlast je stručna grana državne vlasti, čiji se vršioc, za razliku od parlamenta i vlade, biraju na osnovu stručnih merila i iskustva i obavljaju je u vidu profesije. Takođe, ona je, prema Ustavu, samostalna i nezavisna, tako

da je i u organizacionom i funkcionalnom smislu odvojena od političke vlasti. U obavljanju svoje funkcije sudovi i sudije su nezavisni i vezani su samo Ustavom, zakonom i drugim propisima. Takođe, po pravilu, sudije imaju stalan mandat, što je bitna garancija njihove nezavisnosti. To, međutim, ne znači da u okviru sistema podele vlasti ne postoje uzajamni odnosi međuzavisnosti i kontrole između parlamenta i sudova.

2. Od 1946. do 1990. godine, to jest za vreme jednopartijskog komunističkog sistema, državna vlast bila je organizovana na osnovu principa jedinstva vlasti. Drugim rečima, skupština, koja je bila jednopartijska, odnosno direktna ekspozitura vladajuće komunističke partije, bila je ustavom definisana kao „najviši organ vlasti“. Njoj su hijerarhijski bile podređene izvršna i sudska vlast. Tako su i sudije bile, ne samo birane od strane takve skupštine, i to bez stalnog mandata, odnosno sa mandatom od osam godina, uz mogućnost ponovnog izbora. Naravno, izbor i reizbor sudija bili su partijski monopol, zasnovan na kriterijumu tzv. moralno-političke podobnosti.

Donošenjem Ustava Srbije iz 1990. uveden je višepartijski parlamentarni sistem, ukinut je sistem jedinstva vlasti i uveden demokratski sistem podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, a sudovima je garantovana samostalnost i nezavisnost u radu. Time je ustavni položaj sudstva, kao treće grane vlasti, sistemski bitno ojačan.

Po Ustavu iz 1990. Narodna skupština je birala i razrešavala sudije i predsednike sudova. Pošto je to sve do 2002. činila na predlog skupštinskog odbora za pravosuđe, izbor sudija je opet suštinski zavisio od njihove partijske pripadnosti i političke podobnosti. Ta okolnost je, nezavisno od ustavnog principa o stalnosti sudijske funkcije i o nepremestivosti sudija, veoma ugrožavala i relativizovala njihovu nezavisnost. Naime, politička, posebno izvršna vlast (a pre svega ministar pravde) imali su u rukama snažne poluge direktnog i indirektnog uticaja na sudove i sudije. Pre svega, napredovanje sudija, to jest izbor u viši sud, kao i plata i rešavanje njihovog stambenog pitanja, mnogo su više zavisili od toga da li su ispunili očekivanja političke vlasti u nekom za nju važnom predmetu, nego da li su sudili stručno i visoko profesionalno i bili nezavisni u vršenju svoje funkcije. Tek 2002. zakonom je ustanovljen Visoki savet pravosuđa koga je birala Skupština. Većinu njegovih članova su činile sudije (uz ministra pravde, predstavnika Skupštine i

Advokatske komore), što je trebalo da ovaj organ učini nezavisnim u odnosu na političku vlast. Međutim, krupna slabost tog rešenja bila je činjenica da su kandidate za članove Visokog saveta sudstva iz redova sudija utvrđivali politički organi, a ne sami sudovi. Takođe, iako je listu kandidata za sudije utvrđivao Visoki savet pravosuđa i dostavljao je Skupštini, koju ona nije mogla menjati i dopunjavati, u Skupštini je vrlo brzo „pronađen“ i primenjen efikasan metod opstrukcije. Naime, predložene sudije i predsednici sudova od strane Visokog saveta pravosuđa, koji nisu bili po „ukusu“ parlamentarne većine, jednostavno nisu bili birani, i to obično bez ikakvog obrazloženja. A onda bi se u sledećem izbornom ciklusu pojavila druga lista kandidata kao plod uticaja partija na vlasti, odnosno lobiranja u Visokom savetu pravosuđa, obično preko ministra pravde, koji je njegov vrlo uticajan član.

Novim Ustavom, donetim u novembru 2006, takođe su garantovani nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, stalnost sudijske funkcije i nepremestivost sudije. Ali, došlo je i do jednog broja značajnih novina. Pe svega, Ustavom je uveden Visoki savet sudstva kao ustavna, a ne, kao do tada, zakonska institucija. Visoki savet sudstva definisan je kao „nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija“. Reč je, nesumnjivo, o pretencioznoj definiciji njegove uloge i dometa njegove moći. Od 11 članova ovog saveta osam su izborni članovi koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Među njima je šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, kao i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, s tim što je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Članovi po položaju su predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Mandat članova Visokog saveta sudstva je pet godina. Za razliku od dosadašnjeg zakonskog rešenja, po kome je Visoki savet pravosuđa bio jedinstven organ za sudstvo i tužilaštvo, Ustavom je predviđeno da se Visoki savet sudstva bavi samo izborom i razrešavanjem sudija i drugim poslovima vezanim za sudstvo. Za slične poslove, vezane za tužilaštvo, Ustavom je uspostavljeno Državno veće tužilaca.

Ustavna definicija položaja Visokog saveta sudstva, a pre svega izbora njegovih članova, nedvosmisleno ukazuje na preterano naglaše-

nu ulogu Skupštine kao političkog organa vlasti. Naime, iako od osam izbornih članova Visokog saveta sudstva, šest čine sudije, a to je većina u ovom organu, njih, prema Ustavu, ne samo da ne biraju sudovi, već ih i ne predlažu Skupštini kao svoje kandidate. Isto se odnosi i na dva preostala izborna člana – predstavnika Advokatske komore i pravnog fakulteta. Time se u praksi može ozbiljno umanjiti nezavisnost i samostalnost ovog veoma važnog organa. Naime, Skupština će, nesumnjivo po svom političkom kriterijumu, odabrati kandidate i izabrati ih za članove Visokog saveta sudstva. Ovaj krupan nedostatak ustavnog rešenja mogao bi se otkloniti tako što bi zakonom o Visokom savetu sudstva, pošto to Ustav ne isključuje kao mogućnost, bilo predviđeno da sudovi predlažu kandidate za Visoki savet sudstva. Isto pravo bi trebalo dati i Advokatskoj komori, a na odgovarajući način i pravnim fakultetima. Na primer, da dogovorno utvrde zajedničkog kandidata. U tom slučaju, njihov izbor u Skupštini trebalo bi da bude deklaratornog karaktera, čime bi se suštinski unapredili položaj, nezavisnost i samostalnost Visokog saveta sudstva. Na krupan nedostatak ovakvog ustavnog rešenja ukazala je i Venecijanska komisija u svojoj analizi novog Ustava Srbije, ocenjujući ga kao instrument direktnog i preteranog uticaja političkih organa na izbor sudija i na rad sudova.

Važna novina je i uvođenje specifičnog probnog rada za sudije. Naime, Ustav predviđa odstupanje od principa stalnosti sudijske funkcije kad je reč o licu koje se prvi put bira za sudiju. U tom slučaju, sudiju na predlog Visokog saveta sudstva, bira Narodna skupština na vreme od tri godine. A zatim, po isteku trogodišnjeg „probnog rada“, Visoki savet sudstva iz redova tako izabranih sudija, vrši izbor sudija sa stalnim sudijskim mandatom u istom, drugom ili višem sudu. Takođe odlučuje i o prestanku sudijske funkcije, s tim što protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu.

Za razliku od sudija, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, na predlog Visokog saveta sudstva i po pribavljenom mišljenju opšte sednice tog suda i nadležnog skupštinskog odbora, bira Narodna skupština. Takođe, Skupština donosi i odluku o prestanku funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda, kao i odluku o njegovom razrešenju, ali na predlog Visokog saveta sudstva. Ustavom je mandat predsednika ovog suda ograničen na pet godina, bez prava na ponovni izbor. Ovo

rešenje svakako nije dobro, pogotovo ako se uporedi sa rešenjem po kome se Republički javni tužilac bira na šest godina i može biti ponovo biran. Narodna skupština takođe bira i predsednike svih ostalih sudova i donosi odluke o prestanku njihove funkcije. Ustavno ovlašćenje Narodne skupštine da odlučuje o izboru, prestanku funkcije i razrešenju svih predsednika sudova jasno govori o nameri političke vlasti da preko njih, prethodno pažljivo odabраниh, ostvaruje odgovarajući uticaj na rad sudova i sudija. To, svakako, ne ide u prilog nezavisnosti sudstva i sudija, koji bi trebalo da samostalno, između sebe, biraju predsednika ili da to, eventualno čini Visoki savet sudstva.

Novim Ustavom zadržano je ranije rešenje po kome zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, a koje donose državni organi (dakle, i Skupština, Vlada i ministarstva), podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu.

Za razliku od Ustava iz 1990, koji je izričito utvrđivao uslove za prestanak funkcije sudije i predsednika suda i uslove za njihovo razrešenje, novim Ustavom se to pravo delegira zakonodavcu. Time se dodatno jača ustavni položaj Skupštine u odnosu na nosioce sudske funkcije.

U novom Ustavu, zadržano je rešenje iz ranijeg ustava o imunitetu i neodgovornosti sudija (sloboda mišljenja pri presuđivanju), ali je imunitet nepovredivosti bitno sužen u odnosu na poslanički i sveden je samo na krivična dela učinjena u vršenju sudijske funkcije. Drugim rečima, odnosi se na pritvor, a ne i na pokretanje krivičnog postupka. Time je neopravdano učinjena diskriminacija sudija u odnosu na poslanike, to jest sudske u odnosu na zakonodavnu vlast. Naravno, i u odnosu na ministre i sudije Ustavnog suda. Ovo je utoliko neprihvatljivije rešenje što je, po novom Ustavu, na primer, Zaštitniku građana dat imunitet kao narodnom poslaniku, a takav imunitet je uskraćen, na primer, predsedniku Vrhovnog kasacionog suda i Republičkom javnom tužiocu.

Iako Ustav garantuje stalnost sudijske funkcije i ne predviđa reizbor sudija, to je učinjeno Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava. Bez obzira što takvo rešenje može biti ustavno-pravno sporno, ono je suštinski opravdano, pod uslovom da se prilikom njegovog sprovođe-

nja poštuju određeni kriterijumi i procedure. To je, pre svega, prethodno utvrđivanje, od strane Visokog saveta sudstva, objektiviziranih merila vrednovanja kvaliteta rada sudija u pogledu stručnosti, profesionalnosti, efikasnosti, ažurnosti, kao i moralne dostojnosti. Ako bi se to postiglo i dosledno primenilo, time bi se izvršila specifična lustracija u sudstvu i stvorile pretpostavke za njegovo postepeno ozdravljenje u profesionalnom i moralnom smislu. A to je i te kako neophodno, s obzirom na pojave korupcije u sudstvu i gubitak poverenja građana u njega. Sve ovo se jednako odnosi i na tužioce.

3. Položaj javnog tužilaštva u sistemu podele vlasti, novim Ustavom je ozbiljno promenjen. Pri tome je zadržana njegova osnovna funkcija, to jest da je on „samostalan državni organ, koji goni počiniocce krivičnih i drugih kažnjivih dela“.

Tužilaštvo je tradicionalno, zajedno sa sudstvom, svrstavano u pravosudne organe. Funkcionalno je bilo neposredno povezano sa sudovima, pred kojima je postupalo, a u pretkrivičnom postupku sa istražnim sudijom. Nova ustavna rešenja, međutim, učinila su tužilaštvo i sastavnim delom izvršne, a ne samo pravosudne vlasti. Naime, do donošenja novog Ustava, Republičkog javnog tužioca i javne tužioce birala je Narodna skupština na predlog Visokog saveta pravosuđa. Novi Ustav, međutim, predviđa da Republičkog javnog tužioca, kao vrhovnog i hijerarhijski strogo nadređenog nosioca celokupne tužilačke funkcije i dalje bira Narodna skupština. Ali, bitnu novinu predstavlja ustavno rešenje prema kome predlog za njegov izbor utvrđuje i daje Vlada, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine. I o razrešenju tužioca odlučuje Narodna skupština, ali, opet, na predlog Vlade. I sve ostale, niže tužioce bira i razrešava Narodna skupština na Vladin predlog.

Druga bitna promena je ukidanje dosadašnjeg ustavnog principa o stalnosti tužilačke funkcije. Ubuduće će svi tužioci biti birani na šest godina, uz mogućnost da budu ponovo birani, naravno na predlog Vlade. U Državnom tužilačkom veću, koje je kadrovski koncipirano po istom principu kao i Vrhovni savet sudstva, većinu čine javni tužioci. Ovaj organ će moći da bira samo zamenike javnih tužilaca po isteku trogodišnjeg probnog rada, i to za trajno obavljanje njihove funkcije.

Novim ustavnim rešenjem, iako nije nepoznato u evropskoj praksi, nesumnjivo će biti veoma ojačan uticaj političke vlasti, pre svega Vlade, na rad i postupanje tužilaca. Sama činjenica da kandidate za izbor, šestogodišnji reizbor i razrešenje tužilaca ne predlaže organ tužilaštva, tačnije Državno veće tužilaca, već Vlada, dovoljno govori o tome da će njihova Ustavom garantovana samostalnost biti ozbiljno dovedena u pitanje. Naime, tužioci će, neizbežno, pažljivo osluškovati želje i raspoloženje Vlade i ministra pravde, naročito prilikom postupanja u složenim krivičnim predmetima sa naglašenom političkom sadržinom i pozadinom. Naime, njihov izbor i reizbor više će zavisiti od političke procene Vlade da li su svoju funkciju obavljali u skladu sa njenim očekivanjima i merilima, nego da li su to činili visoko stručno i profesionalno, dakle samostalno, u skladu sa Ustavom i zakonom. Tako se lako može dogoditi, kako izbor nedovoljno stručnog tužioca, tako i reizbor onoga koji to nikako nije zaslužio. Ako se ovome doda i novo zakonsko rešenje da se istraga oduzima istražnim sudijama i prelazi u punu nadležnost tužioca, onda je utoliko opravdanija napred izrečena bojazan. To, naime, realno može dovesti do bitnog umanjenja i efekata samog sudovanja i kvaliteta borbe protiv pojedinih najtežih oblika kriminala, čime se može ozbiljno ugroziti ostvarivanje principa zakonitosti i jednakosti građana pred zakonom.

4. Kad je reč o odnosu Narodne skupštine i Ustavnog suda, on je sistemski bitno drugačiji nego odnos Skupštine i redovnih sudova. Naime, Ustavni sud je Ustavom faktički, i ranije i sada, definisan kao četvrta grana vlasti, sa izuzetno snažnim ovlašćenjima u oblasti zaštite ustavnosti i zakonitosti. Ta ovlašćenja uključuju i pravo Ustavnog suda da ukine pojedine zakonske odredbe ili druge propise Skupštine i Vlade ako oceni da su nesaglasne sa Ustavom, da suspenduje njihovu primenu do donošenja odluke o njihovoj ustavnosti itd. Novi Ustav je doneo i nekoliko značajnih novina. Naime, dok je po Ustavu iz 1990. predsednika i sudije Ustavnog suda, na predlog predsednika Republike, birala Narodna skupština, po novom Ustavu, pet sudija Ustavnog suda (trećinu od ukupnog broja) bira Narodna skupština sa spiska od 10 kandidata koje joj predlaže predsednik Republike. Drugu trećinu, to jest pet sudija, imenuje predsednik Republike sa spiska od 10 kandidata koje utvrdi Narodna skupština, dok treću trećinu imenuje Vrhovni kasacioni sud sa

spiska od 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici utvrde Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Pri tome sa svake od predloženih lista kandidata, jedan od izabраниh sudija mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina. Novim Ustavom uveden je sudijski mandat u trajanju od devet godina, uz mogućnost još jednog izbora, dok je po prethodnom ustavu sudija Ustavnog suda imao stalni mandat. Predsednika Ustavnog suda biraju sudije iz svog sastava, na period od tri godine, tajnim glasanjem. Za razliku od izbora sudija redovnih sudova, gde predlagačku ili izbornu funkciju vrši Visoki savet sudstva kao stručni pravni organ, kad je reč o sudijama Ustavnog suda, izbor bar dve trećine je, kao i do sada, u rukama političkih organa – Narodne skupštine i predsednika Republike. Njih načelno obavezuje samo ustavna odredba da se sudija Ustavnog suda „bira i imenuje među istaknutim pravnicima sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci“. To, naravno, ne isključuje, već omogućava primenu političkih kriterijuma prilikom njihovog izbora.

Druga novina je uvođenje tzv. predhodne ocene ustavnosti zakona. Drugim rečima, na zahtev jedne trećine narodnih poslanika, Ustavni sud je dužan da u roku od sedam dana oceni ustavnost zakona koji je izglasan, a ukazom još nije proglašen. Ne ulazeći u celishodnost ovakvog rešenja i prekratak rok za ocenu ustavnosti zakona, njemu se mogu staviti bar još dve ozbiljne primedbe. Prva je da će to otvoriti put masovnoj opstrukciji zakonodavnog postupka od strane opozicije. Druga je da je ovo pravo neopravdano uskraćeno predsedniku Republike i Vladi u slučaju da nije predlagač zakona. Najzad, praktična vrednost ovoga rešenja se suštinski dovodi u pitanje i time što je predviđeno da ako zakon bude proglašen pre donošenja odluke o ustavnosti, Ustavni sud će nastaviti da postupa po zahtevu u skladu sa redovnim postupkom za ocenu ustavnosti zakona koji su stupili na snagu, pošto je ovaj sistem ocene ustavnosti zadržan kao njegov osnovni vid. Zato je bilo neophodno predvideti da ukaz o proglašenju zakona ne može biti donet pre isteka ustavnog roka od sedam dana za preventivnu ocenu ustavnosti zakona. I na ovom i brojnim drugim primerima uočljivi su velika pravno-tehnička manjkavost ustavnih formulacija, kao i sadržinski nedostaci niza ustavnih rešenja.

Ustavni sud je novim Ustavom ovlašćen da, na predlog jedne trećine poslanika, odlučuje o tome da li je predsednik Republike povredio Ustav. Naime, ako Ustavni sud (u roku od 45 dana) odluči da je takva povreda učinjena, Narodna skupština glasovima najmanje dve trećine poslanika razrešava predsednika.

Novo ustavno rešenje je i to da je u slučaju spora u postupku verifikacije poslaničkih mandata, dopuštena žalba Ustavom sudu, koji o njoj odlučuje u roku od 72 sata.

Ustavom je predviđena i ustavna žalba koja se može izjaviti Ustavnom sudu protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa, dakle i Narodne skupštine, kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajamčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.

5. Bitnu pretpostavku ostvarivanja pune nezavisnosti i samostalnosti sudstva i Ustavnog suda, kao i samostalnosti tužilaštava, predstavlja njihova finansijska autonomija, odnosno ravnopravno učešće u procesu utvrđivanja budžetskih sredstava za njihov rad. Do sada je budžetsko finansiranje pravosuđa i Ustavnog suda bilo u potpunosti u rukama izvršne vlasti, to jest Vlade, koja je na osnovu usaglašavanja ministra finansija i ministra pravde, uz formalno konsultovanje vrha pravosuđa o nacrtu budžeta, presudno uticala na obim i strukturu sredstava za rad pravosudnih organa. Mera njihovog učešća u pripremi budžeta bitno je zavisila od kvaliteta ličnih odnosa čelnika pravosuđa sa resornim ministrima ili predsednikom Vlade. I pored višegodišnjeg zalaganja pravosudnih organa, a posebno Društva sudija, da se Ustavom, ili bar zakonom o budžetskom sistemu, predvidi sistem zajedničkih priprema i usaglašavanja oko dela državnog budžeta namenjenog pravosudnim organima, ona do sada nisu urodila plodom. Po uzoru na iskustva pojedinih demokratskih društava, tzv. predlog sudskog budžeta, njegova veličina i struktura, trebalo bi da se utvrdi putem usaglašavanja pravosudnih organa i resornih ministarstava. Sporna pitanja rešavala bi Vlada ili nadležni skupštinski odbor. Do sada se, međutim, nije došlo do takvog ustavnog, niti zakonskog rešenja, tako da je finansiranje pravosuđa i dalje monopol izvršne vlasti, a u krajnjem slučaju parlamentarne većine. O tome svedoči i aktuelna veoma nepovoljna situacija u vezi sa obezbeđivanjem znatnih finansijskih sredstava i prostornih uslova

za realizaciju reforme sudskog sistema i mreže sudova, pre svega za smeštaj novih sudova (Apelacioni, Upravni i sl). Kad su u pitanju takvi problemi u radu izvršne vlasti, oni se, po pravilu, rešavaju efikasno i po skraćenoj proceduri. Takva, inferiorna finansijska pozicija pravosuđa, veoma nepovoljno se odražava na njegov rad, posebno na smeštajne uslove, tehničku opremljenost, rešavanje stambenih pitanja, plata i sl.

Na taj način se produžava, dalje reprodukuje jedno stanje svesti, nasleđeno iz vremena komunističkog sistema jedinstva vlasti, u kome se i sami nosioci pravosudnih funkcija osećaju inferiorno i nemoćno u odnosu na izvršnu vlast i parlament, koji su presudno uticali na njihov izbor, napredovanje i razrešenje, finansiranje, itd. Sada kad su Ustavom uvedeni Visoki savet sudstva i Državno tužilačko veće, trebalo bi iskoristiti priliku i odgovarajućim zakonima iz oblasti pravosuđa, o budžetskom sistemu i o budžetu, obezbediti da sudstvo kao treća grana vlasti, ravnopravno sa druge dve vlasti, učestvuje bar u utvrđivanju osnovnih organizacionih, kadrovskih i finansijskih pitanja, pretpostavki i uslova svoga rada. Bez toga sudije i tužioci će se, s pravom, i dalje osećati kao državni činovnici, zavisni od dobre volje jednog ili drugog ministra, odnosno Vlade. A bez ravnopravnosti u pogledu definisanja svoga statusa i uslova rada, narušava se ne samo načelo podele vlasti, već i suštinski ugrožava Ustavom garantovana nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

6. Umesto šireg rezimea, najkraći opšti zaključci mogli bi se formulisati na sledeći način.

Prvo, u okviru sistema podele vlasti, sudska vlast je, i po novom Ustavu, ostala u inferiornom položaju u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Drugo, inferiornost sudske vlasti ogleda se u zadržavanju veoma snažnog uticaja političke vlasti, pre svega na izbor i razrešenje nosilaca sudske funkcije i pored uvođenja Visokog saveta sudstva.

Treće, jačanje uticaja političke vlasti, pre svega Vlade, na izbor i reizbor javnih tužilaca, u uslovima nerazvijenih deomokratskih institucija vlasti i vladavine prava, realno može dovesti do preteranog uticaja Vlade na njihov rad, a time i do ozbiljnog slabljenja njihove samostalnosti u krivičnom progono, to jest u primeni zakona.

Četvrto, sistem izbora sudija Ustavnog suda od strane političkih organa, bez predlagačke uloge nekog stručnog tela i bliže propisanih stručnih kriterijuma i procedura, može ugroziti vršenje ustavno-sudske funkcije, odnosno u sistem ocene ustavnosti i zakonitosti uneti i kriterijum političke celishodnosti.

Peto, krupan nedostatak ustavnih i zakonskih rešenja je potpuno inferioran položaj, tačnije izostanak bilo kakvih garancija i instrumenata na osnovu kojih bi pravosudni organi i Ustavni sud, ravnopravno sa ostale dve grane vlasti, učestvovali u utvrđivanju sudskog budžeta, to jest budžetskih sredstava, koja bi, po obimu i strukturi bila dovoljna za uspešno obavljanje njihovih ustavnih funkcija, očuvanje i unapređenje njihove nezavisnosti i samostalnosti.

Šesto, znatan broj nedostataka, nedorečenosti i nepreciznosti ustavnih rešenja, koja se tiču odnosa sudske vlasti sa Skupštinom i Vladom, a idu na štetu sudstva, mogao bi se uspešno otkloniti odgovarajućim zakonskim rešenjima. Pod uslovom, da za to postoji volja političke vlasti. U to je, na žalost, za sada teško verovati, s obzirom na njenu prirodu, odnosno stalnu težnju da svoju moć, ne samo očuva već i uveća. Ta tendencija je posebno izražena u društvima bez demokratske tradicije, a uz to se nalaze u procesu tzv. tranzicije. Srbija je tipičan primer takvog društva, što punoj i brznoj afirmaciji nezavisnog sudstva i vladavine prava ne ide u prilog.

Sedmo, položaj sudstva u sistemu podele vlasti i u društvu uopšte, najvećim delom zavisi od njega samog. Naime, u meri u kojoj svoju izuzetno važnu funkciju zaštite ustavnosti i zakonitosti i zaštite ljudskih prava, sudovi i sudije budu ostvarivali samostalno i nezavisno i visoko profesionalno, toliko će i položaj sudstva kao treće grane vlasti i njegov status u odnosu na Skupštinu i Vladu, biti povoljniji, odnosno ravnopravniji. A to je bitna pretpostavka izgradnje demokratskog i odgovornog društva i uspostavljanja vladavine prava.

PARLIAMENTARIANISM AND THE JUDICIARY

Abstract: The paper discusses the position of the judiciary within the system of division of powers. Author analyses the judiciary in Serbia after the enactment of the new Constitution of Serbia in 2006. He deals with the way of election and recall of judges, position of the public prosecutor and of the Constitutional Court. He insists on their inferior position and points out shortcomings of constitutional provisions. There is another major shortcoming of constitutional and legal provisions that the author covers, It deals with a complete non-existence of financial autonomy of judicial bodies and the Constitutional Court. In the final part he deals with responsibility of the Serbian judiciary for its position and with importance of autonomous, independent and professional work.

Key words: Judiciary, Office of the Public Prosecutor in Serbia, Constitutional Court of Serbia, High Judiciary Council of Serbia

ZADACI I NAČIN RADA NEMAČKOG BUNDESTAGA

Sažetak: *U tekstu nas autorka upoznaje sa nemačkim Bundestagom, njegovim ustavnim osnovama, daje pregled zakona koji se odnose na Bundestag. Posebno se bavi Poslovníkom kao najvažnijim instrumentom za rad parlamenta. Potom razmatra poslove Bundestaga koje svrstava u tri oblasti: zakonodavstvo, kontrolisanje Vlade i predstavljanje naroda. Autorka nas upoznaje i sa načinom rada u Bundestagu, zasedanjima, donošenjem odluka, tenzijama koje izviru iz načela slobodnog mandata. Posebno izdvaja rad u odborima kao značajnu karakteristiku nemačkog parlamenta zbog čega se o njemu može govoriti kao o radnom parlamentu.*

Gljučne reči: *Bundestag, Savezna Republika Nemačka, poslaničke grupe, odbori*

Položaj i zadaci parlamenta proizilaze iz ustava odgovarajuće zemlje. Njime se određuje uticaj parlamenta u okviru političkog sistema. Nemački ustav, ili kako se on u Nemačkoj zove – „osnovni zakon“, u članu 20. predviđa: „Savezna Republika Nemačka je demokratska i socijalna savezna država.“ U drugoj rečenici istog člana se navodi: „Sva državna vlast potiče od naroda. Nju vrši narod putem izbora i glasanja, a posebno posredstvom posebnih organa zakonodavstva, izvršne i sudske vlasti.“

U tom smislu Savezna Republika Nemačka sebe smatra demokratskom pravnom državom koja se temelji na principima podele vlasti. Konstituisana je kao federalna država koja se sastoji od 16 saveznih pokrajina. Zakonodavni organi su *Bundestag* (kao donji dom saveznog parlamenta) i pokrajinski parlamenti. Gornji dom saveznog parlamenta,

Bundesrat, učestvuje u donošenju zakona, a savezna vlada ima pravo inicijative u domenu zakonodavstva.

Osnove za konstituisanje Bundestaga su sadržane u članovima 38. do 48. Na njima se, između ostalog, temelji slobodan poslanički mandat stečen putem opštih, neposrednih, slobodnih, ravnopravnih i tajnih izbora. Time se jasno određuje da mandat pripada isključivo poslaniku. U členu 38. stav 1. rečenica 2 kaže se za poslanike: „Oni su predstavnici celog naroda, ne podležu nalogima za rad i direktivama, a podvrgavaju se samo svojoj savesti.“ Naravno da poslanik oseća odgovornost prema svojim glasačima i da zastupa stanovišta svoje stranke, kojoj na kraju krajeva i pripada iz određenih razloga. Međutim, ipak ne postoji imperativni mandat. Na kraju krajeva, kao poslanik, čovek mora isključivo da se drži glasa svoje savesti. Čak ni odluke donesene na kongresima stranaka ne mogu da ga rasterete u tom smislu.

Druge odredbe koje proističu iz Nemačkog ustava su imenovanje poverenika za odbranu, načela kontrole izbora, učešće savezne vlade na sednicama parlamenta, pravo na formiranje anketnih odbora kao i prava zaštite poslanika poput imuniteta, prava na odbijanje svedočenja, kandidatura, zaštita mandata i obeštećenje.

Najvažnije okvirne uslove za rad parlamenta takođe određuje ustav: trajanje izbornog ciklusa, potreba donošenja poslovnika, kao i načelo da se po pravilu zaseda javno, a odluke donose prostom većinom glasova. Takođe se utvrđuje i formiranje odbora za evropska pitanja, odbora za inostrane poslove i odbora za odbranu kao i odbora za peticije.

Na taj način su definisane najvažnije osnove. Drugi zakoni koji se odnose na Bundestag i na pravni položaj poslanika su Zakon o političkim strankama, izborni zakoni, Zakon o anketnim odborima i Zakon o poslanicima. Pored ovih zakona, ne postoji nikakav poseban zakon o Bundestagu.

Prava i obaveze poslanika su pri tom regulisani u Zakonu o poslanicima. Njime se, između ostalog, garantuje slobodno vršenje mandata i regulišu prava poslanika na naknade.

Najvažniji instrument za svakodnevni rad parlamenta i nesmetan proces donošenja zakona jeste poslovnik, koji usvaja Bundestag na početku svakog legislativnog perioda. On se pri tom, po pravilu, ne menja, jer se tokom godina pokazao kao dobar. Ako se neke bitne stva-

ri promene i iz toga proisteknu nova pitanja dolazi do prilagođavanja. U tom smislu je u kontekstu ponovnog ujedinjenja dve Nemačke bilo potrebno prilagođavanje, pošto je na osnovu jednog posebnog pravila koje predviđa nemačko izborno pravo jednoj partiji pošlo za rukom da uđe u parlament, a da pri tom nije dostigla veličinu poslaničke grupe. Potrebno je stvoriti odredbe koje omogućavaju grupni status za takve slučajeve, koji predstavljaju manja prava nego što ih imaju poslaničke grupe, ali ipak omogućuju učešće u procesu donošenja zakona.

Poslovník reguliše sve potrebne pojedinosti u pogledu toka sednica parlamenta, odbora i drugih tela, utvrđuje mehanizme za utvrđivanje poslaničkih grupa, odbora, predsedništva i senata (veća staraca), utvrđuje postupak donošenja zakona kao i način saradnje sa Bundesratom i mnoga druga pitanja. Nije svaki poslanik stručnjak za pitanja poslovníka. Upravo kada dođe do nesuglasica, potrebni su postupci koji određuju kako se postupa u tom slučaju. Iz tog razloga postoje institucionalizovani mehanizmi u cilju stvaranja ekspertskog znanja i obezbeđivanja funkcionisanja parlamentarnih postupaka. Takve institucije su predsedništvo Bundestaga, senat, odbor za kontrolu izbora, imunitet i poslovník kao i funkcije direktora stranaka. U slučaju spornih pitanja, u jednom od ovih tela se dolazi do razrešenja.

Poslovi Nemačkog Bundestaga mogu da se svrstaju u tri velike oblasti koje su međusobno povezane: zakonodavstvo, kontrolisanje vlade i predstavljanje naroda.

Najveći broj inicijativa, o kojima se u Bundestagu raspravlja, potiču iz redova poslaničkih grupa. Savezna vlada i Bundesrat takođe imaju pravo inicijative u cilju donošenja zakona. Međutim, inicijative poslaničkih grupa se ne sastoje samo od podnošenja nacрта zakona. Mnogo češće se podnose zahtevi koji mogu da imaju za cilj da se dobije neki zvaničan stav parlamenta, da se od savezne vlade zahteva da se angažuje oko određenog pitanja ili koji služe kontrolisanju vlade. Pri tom parlament služi isključivo za vođenje debata, tokom kojih poslaničke grupe, ali i poslanici u okviru svojih ličnih izjava javno iznose stanovišta koja zastupaju. Na taj način politika postaje transparentna. Ljudi mogu da se informišu o tome kakav stav zauzimaju stranke po pitanju različitih tema. Pri tom se delovi plenarnih debata prenose na televiziji, ali važnije od toga je, da se vode zapisnici sa sednica koji se

ističu na internetu. Na taj način, bilo ko u bilo koje doba ima pristup svim govorima i svim tačkama dnevnog reda. Prostor u kome se odvijaju konsultacije oko nacрта zakona i u kome se traže kompromisi, za razliku od toga, nalazi se u odborima, koji – po pravilu – ne zasedaju javno. Na taj način je zagarantovano da poslanici mogu da se koncentrišu na ono što je bitno i da ne moraju sve vreme da razmišljaju o svom spoljnom nastupu. Bundestag ima 22 stalna odbora, niz pododborna i, u zavisnosti od situacije, anketne odbore. Kada se radi o bitnim temama, Bundestag formira anketne komisije, što je, na primer, tokom proteklih godina učinjeno po pitanju tema bio-etika, kultura i globalizacija. Da bi u odborima mogle da se odvijaju uspešne konsultacije, poslaničke grupe moraju temeljno da se pripreme za njih. Svaka poslanička grupa bira svoju vlastitu organizacionu strukturu. Ali svima njima je zajednička karakteristika, da su oformili radne grupe ili radne krugove, kako bi bili u stanju da u okviru vlastite poslaničke grupe dođu do jedinstvenog zajedničkog stava koji se zatim posredstvom poslaničke grupe podjednako zastupa u svim odborima.

Kontrolisanje rada vlade od strane parlamenta odvija se na različite načine. S jedne strane, čitav niz inicijativa sadrži zahteve upućene vladi da sprovede određene aktivnosti, što je za vladu obavezujuće. Pored toga postoji i čitav niz obaveza podnošenja izveštaja, koje parlament može i da proširi. Veoma važan instrument vršenja kontrole nad radom vlade jeste pravo poslanika da postavljaju pitanja. Postoje razni načini da se upute pitanja vladi: pisanim putem, usmeno u okviru sednice za upućivanje pitanja vladi odn. tzv. sata za postavljanje pitanja, kao i mali ili veliki upit koji se upućuju u ime poslaničke grupe.

Važnu funkciju zauzimaju poslanici u ulozi predstavnika naroda. Rad poslanika u matičnim izbornim okruzima je podjednako bitan kao i njihov rad u Berlinu. Oni vode razgovore sa različitim grupama stanovništva, odazivaju se na pitanja građanki i građana, organizuju vlastite skupove i naravno primaju veliki broj pozivnica. Ovaj vid rada i prisustva bitan je iz dva razloga: na taj način, poslanici iz prve ruke saznaju za probleme koji tište ljude u zemlji, bilo da se radi o problemima u firmama, u javnim upravama, udruženjima bilo o individualnim problemima. S druge strane se putem neposrednog kontakta sa ljudima dobija mogućnost da se objasne političke odluke i da se učine razumljivim.

Samo neprestani dijalog između političara s jedne i građanki i građana s druge strane sprečava nastanak jaza između stanovništva i politike.

Nemački izborni sistem doprinosi stvaranju tesne veze između birača i izabраниh. Zahvaljujući kombinaciji većinskog i proporcionalnog izbornog prava, bilo je moguće povezati prednosti ova dva sistema. Parlament sa svojih dobrih 600 mesta je sastavljen proporcionalno prema rezultatima izbora, imajući u vidu cenzus od pet posto. Na taj način se obezbeđuje da se pluralni spektar javnog mnjenja iz stanovništva uglavnom prenese na parlament. Međutim, polovina mesta u parlamentu se raspoređuje putem neposrednih izbora u 300 izbornih okruga, na koliko je podeljena Nemačka. Time se obezbeđuje s jedne strane, da su svi regioni Nemačke zastupljeni u Nemačkom Bundestagu, a s druge strane, da birači dobiju mogućnost, da svoj glas daju jednoj konkretnoj osobi. Poslanici izabrani na ovaj način osećaju posebnu obavezu prema svom izbornom okrugu. Osim toga, na taj način stižu i veću nezavisnost od svoje stranke, jer mogu da istaknu da svoj mandat nisu stekli samo zahvaljujući stranci, već su neposredno izabrani od strane birača. Konsekvencija svega toga je bila, da su na saveznom nivou u Nemačkoj do sada uvek bile moguće samo koalicione vlade. Na taj način političari su posebno primorani da pronalaze kompromise. Koliko god to često bilo teško, istovremeno se time dobija nastojanje politike da pronade srednje rešenje, a time je do sada bilo moguće i sprečiti veće disparitete u društvu.

Bundestag u proseku zaseda 22 nedelje u Berlinu, osim leti, kada se svakog meseca sastaje u trajanju od dve do tri nedelje. Tokom ostalih nedelja poslanici rade u svojim izbornim okruzima. Plan zasedanja se izrađuje u maju za narednu godinu, kako bi poslanici mogli blagovremeno da planiraju svoje aktivnosti.

Nedelje zasedanja su pri tom organizovane u određenom redovnom ritmu. Ponedeljkom poslanici stižu u Berlin i po pravilu već ih čekaju prvi sastanci kao što su slušanja njihovih odbora ili razgovori sa različitim udruženjima koja se nalaze u njihovom delokrugu. Takođe se sastaju i rukovodeći nivoi poslaničkih grupa radi internog savetovanja, kako bi pripremili narednu nedelju i svoju strategiju za poslaničku grupu. Utorkom prepodne zasedaju radne grupe i radni krugovi poslaničkih grupa. Popodne se zatim okupljaju poslaničke grupe. Upravo kada se radi o

spornim temama, ovo je mesto na kome je moguća otvorena razmena misli u okviru vlastite poslaničke grupe i gde eventualno mogu da se dogovore dalje konsultacije. Odbori koji se bave specifičnim stručnim domenima zasedaju sredom prepodne. Popodne počinje sa sednicom za upućivanje pitanja vladi, odn. satom za postavljanje pitanja i prvim konsultacijama u okviru plenarne sednice, koja se nastavlja četvrtkom i petkom. U istom periodu poslanici međutim moraju da obave i čitav niz drugih poslova, kao što su odgovaranje na primljenu poštu, pripremanje inicijativa/zahteva i nacрта zakona, pripremanje govora kao i vođenje velikog broja razgovora.

Za razliku od toga, nedelje koje se provode u izbornom okrugu nemaju utvrđen ritam. Zadatke i poslove utvrđuju sami poslanici, a oni su često uslovljeni i zbivanjima u regionu. Pri tom su uslovi na licu mesta od presudnog značaja. Ruralni regioni traže sasvim drugačije angažovanje od gradskih izbornih okruga. U Nemačkoj veliki značaj imaju udruženja, koja opet u selima i manjim mestima igraju posebnu ulogu. Održavanje kontakta sa ovim udruženjima, prema tome, zauzima pozamašan prostor u radu poslanika.

Da bi poslanici mogli da obavljaju svoj posao na primeren način, potrebna im je i odgovarajuća infrastruktura. Stoga obezbeđivanje kancelarija, zaposlenih, kompjutera, štampača, telefona i faks-aparata za njih nije luksuz već neophodna osnova za rad. Iz tog razloga, oni nemaju kancelariju sa zaposlenima i tehničkom opremom samo u Berlinu, već najmanje imaju još jednu u svom izbornom okrugu. Nije redak slučaj da poslanici imaju i nekoliko kancelarija u izbornom okrugu, posebno kada je njihov zadatak da vode velike, površinski razučene izborne okruge. Pored toga, poslanici u svom radu mogu da se oslone i na pomoć od strane naučne službe ili pomoć od strane administracije Bundestaga.

I pored dobre opreme i uigranih pravila, prirodno je i da se nemački parlamentarizam nalazi u stalnom polju tenzija. Na ovom mestu ćemo se osvrnuti samo na dve teme.

Kao što je na početku konstatovano, ustav obezbeđuje poslanicima slobodan mandat. Načelo da ne podležu nalogima za rad i direktivama i da se podvrgavaju samo svojoj savesti je nužan preduslov za slobodu, za stvaranje zakona za ceo narod i za vršenje kontrole nad vladom.

Međutim ovo načelo se nalazi u okruženju koje je puno tenzija. S jedne strane, poslanik (muškarac ili žena) nailazi na čitav niz očekivanja. Ona potiču iz vlastite stranke, iz izbornog okruga ali i iz različitih grupa lobija. Osim toga postoje i ograničenja koja se nameću kroz granice vlastitih mogućnosti. Pojedinaac ne može da bude stručnjak za sve oblasti politike. Mnoge odluke koje donosi zahtevaju od njega da se osloni na većinsko rešenje koje su donele njegove kolege i kolegice odnosno na preporuke od strane stručnjaka izvan parlamenta. Nije moguće da u svim odlukama koje donosi Bundestag budete „upućeni“ do detalja. Ono što se nepristrasnom posmatraču čini nepodnošljivim, u realnosti ne može da se izbegne: poslanici nekada glasaju o pitanjima o kojima nemaju pojma. Odlučujuće je pri tom, da ovo važi samo parcijalno. To, na primer, znači, da se jedan deo poslaničke grupe razume u građevinsko pravo, drugi deo se međutim bolje razume u budžetsko pravo. Na taj način svaka poslanička grupa pokriva sve oblasti politike, što je dođuše mnogo teže izvesti za male poslaničke grupe nego za velike. Pored ova dva ograničenja važno je pre svega imati u vidu ono najvažnije: omogućiti rad vlade. Birači očekuju da vlada, koja je ustanovljena na osnovu rezultata izbora na kojima su oni učestvovali, donosi političke odluke koje služe dobrobiti države. Prema tome postoji prinuda da se postigne dogovor; prinuda da se u okviru vlade i u okviru koalicionih poslaničkih grupa postignu kompromisi. Vlada može da radi svoj posao samo ako je podržava potrebna većina u parlamentu. Ono što se uopšteno naziva pogrdnim imenima poput prinude unutar poslaničke grupe nije ništa drugo do prinudno pronalaženje kompromisa radi obezbeđivanja rada vlade. A sposobnost vlade da radi, opet, ne znači jednostavno očuvanje vlasti radi same vlasti.

Drugo polje tenzija o kome bih nešto rekla odnosi se na pitanje kontrolisanja rada vlade. Članovi koalicionih poslaničkih grupa se kod ovog zadatka nalaze u prirodnom raskoraku. S jedne strane su u obavezi da kontrolišu rad vlade. S druge strane su odgovorni da obezbede nesmetan rad vlade. To znači da istovremeno moraju da podržavaju rad vlade. Iz tog razloga, opozicija u parlamentu ima važnu funkciju. Ona može u mnogo većoj meri da kritikuje vladu i da iznosi alternativne predloge. U tom smislu je, međutim, potrebno, da ima na raspolaganju dovoljno instrumenata za svoj rad. U nemačkom Bundestagu, sve

poslaničke grupe imaju ista prava, tako da inicijative/zahtevi opozicije imaju isti tretman kao inicijative/zahtevi koje uputi vladajuća koalicija. Opozicija je takođe srazmerno zastupljena i u predsedništvu, u senatu, odborima i u drugim telima, a takođe srazmerno prema svojoj jačini može da imenuje i predsednike odbora i srazmerno dobija vreme za držanje govora u parlamentu. U prirodi je stvari da opozicija u većoj meri koristi svoje pravo na postavljanje pitanja nego poslanici vladajuće koalicije. Ona takođe pokušava da podigne stepen javnosti i na taj način skrene pažnju na svoju kritiku. Osim toga postoje pravila koja u posebnim oblastima obezbeđuju da opozicione poslaničke grupe mogu da sprovedu svoju volju i protiv odluke većine. U tom smislu je na primer četvrtina članova Bundestaga dovoljna, da bi se oformio anketni odbor.

Nemački Bundestag sam sebe doživljava kao radni parlament. Težište rada poslanika se ne stavlja toliko na javne plenarne sednice već pre svega na rad u odborima. Jer, na kraju krajeva, svake godine se u proseku sprovedu konsultacije oko 200 zakona, trećina svih nacрта pri tom potiče iz samog Bundestaga. Uz to dolaze i brojne inicijative/zahtevi, koji ne predstavljaju nacрте zakona. Stoga s pravom može da se govori o radnom parlamentu.

Claudia Nolte

TASKS AND MODES OF WORK OF THE GERMAN BUNDESTAG

Abstract: In this text, the authoress introduces us with the German Bundestag, its Constitutional foundations and an overview of laws pertaining to the Bundestag. She particularly deals with the Rules of Procedure, as the most important instrument for the work of the Parliament. Then she considers the tasks of the Bundestag, categorized in three fields: legislation, Government control and representation of people. The authoress also presents the mode of work in the Bundestag, sittings, decision-making, tensions coming from the principle of free term of office. She particularly emphasizes the work in com-

mittees as an important characteristic of the German Parliament, for which it can be considered as „working parliament“.

Key words: Bundestag, Federal Republic of Germany, deputies' groups, committees

PARLAMENT UJEDINJENOG KRALJEVSTVA I ŠKOTSKA DEVOLUCIJA

Sažetak: *U zreloj demokratiji, kao što je to slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu, izazov održavanja demokratske legitimnosti postepeno postaje sve veći, nasuprot sve skeptičnijim i zahtevnijim biračima. Unija, iako obiluje komplikacijama prouzrokovanim veličinom nacija koje su u njenom sastavu, čiji je broj građana povećan od njenog nastanka, pokazala se izuzetno stabilnom tokom poslednjih 300 godina. Međutim, od osamdesetih godina prošlog veka, rastu pritisci za većom devolucijom vlasti u Škotskoj i Velsu. Pozivi za nezavisnost u Škotskoj, iako još nije prikupljena većinska podrška, postaju sve glasniji. Blerova vlada je imala nameru da sprovede devoluciju 1998. godine da bi tim potezom predupredila nacionalističke kampanje za punu nezavisnost. Neprestani zahtevi za većim stepenom lokalne odgovornosti ukazuju na faktore koji su karakteristični za Veliku Britaniju i šire rasprostranjene evropske ili svetske trendove. Ipak, još uvek nije jasno da li je devolucija za nacije bez države, kao što je škotska nacija, omekšala one koji traže veću autonomiju ili povećala apetit za procvat pune nezavisnosti, u međunarodnom okruženju u kome male evropske države, ne mnogo veće od nezavisne Škotske, spadaju u najprosperitetnije države sveta i gde postoji kontinuirana dinamika u pravcu podele države. Kakav god bio dugoročni ishod u Škotskoj, na osnovu devolucije kao uređenja u Ujedinjenom Kraljevstvu je uveden ustavni sistem koji je asimetričan, nepravilan i nestabilan. Proces devolucije, kome se ni izbliza ne vidi kraj, odvija se ubrzanom dinamikom, sa nepredvidivim i neželjenim posledicama po Englesku, Ujedinjeno Kraljevstvo i Evropu.*

Ključne reči: *Parlament, Ujedinjeno Kraljevstvo, škotska devolucija*

Povećani zahtevi za demokratskom legitimnošću

Orkestrirani zahtevi javnosti za demokratskom reformom u Ujedinjenom Kraljevstvu, usmereni na stvaranje veće javne odgovornosti Vlade, su izbili u prvi plan tokom osamdesetih godina prošlog veka, tokom perioda vlade Margaret Tačer, koja se, navodno, pozivala na centralizovanu vlast. Jedna od manifestacija političkog nezadovoljstva te vrste bilo je osnivanje organizacije za sprovođenje kampanja, „Čarter 88“, čiji počeci datiraju od oglasa u novinama, objavljenog u novembru 1988. godine, u kome je iskazana briga za zdravlje britanske demokratije i gde se pozivalo na masovni pokret u pogledu zahteva za promene. Cilj prvobitne povelje pokreta, bio je da se stekne 80.000 pristalica, uključujući zahteve za reformu Gornjeg doma Parlamenta da bi bio osnovan demokratski nenasledni dom, i garanciju za ravnomernu raspodelu moći između nacija Ujedinjenog Kraljevstva i lokalne, regionalne i centralne vlasti.

Nijedno od ovih strukturalnih reformskih pitanja sa kojima se suočava parlament Ujedinjenog Kraljevstva – istorijski posmatrano, više parlament unije nego unitarne države – nije još uvek rešeno u potpunosti, i oba ova pitanja rađaju sopstvene paradokse i dileme. Broj članova engleskog gornjeg doma čija se titula ne prenosi na potomke, izabranih za Gornji dom „po zasluži“, a čine ga, po tradiciji, nasledni plemići i biskupi etablirane engleske crkve, se povećao i nasledni plemići su izgubili svoje tradicionalne parlamentarne privilegije. Međutim, u velikoj meri biran Gornji dom je uveliko povećao mogućnosti za političku patronažu, mogućnosti za kronizam (cronyism – engl. žargon: „korišćenje prijateljskih veza u politici, uz primese korupcije“ – prim. prev.) i povećao je sumnju u postojanje korupcije, ako ne i samu korupciju, kao što na to ukazuje nedavna senzacija povodom „Gotovine za plemstva“ (politički skandal u Ujedinjenom Kraljevstvu tokom 2006. i 2007, prim. prev). Izabrani Gornji dom bi imao demokratsku legitimnost, ali bi predstavljao izazov apsolutnoj nadmoćnosti Donjeg doma, koji je tokom jednog veka prilično oslabio njegovu poziciju.

Devolucija (prenos, prim. prev) vlasti na nacije koje su u sastavu Ujedinjenog Kraljevstva je u najmanju ruku problematično pitanje. Posebni izazovi nastaju kada je reč o Škotskoj, ponosnoj naciji sa bog-

atom historijom, koja je uvek uspevala da očuva svoje sopstvene pravne i obrazovne sisteme i crkvu, i gde su zahtevi za punu nezavisnost dozreli u najvećoj meri. Promene u jedinstvenoj političkoj zajednici Ujedinjenog Kraljevstva počele su formiranjem skupštine Severne Irske u Stortmontu 1920. godine, što je podrazumevalo ograničenu devoluciju vlasti sa parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva na Severnu Irsku, u doba kada se Severna Irsko odvojila da bi postala nezavisna država. Pitanje šire autonomije za Škotsku je iskrsavalo s vremena na vreme, od Zakona Unije parlamenata Škotske i Engleske iz 1707. godine, iako je ono što je izazivalo efekat bila dugovečnost saveza, a ne njegova fragilnost. Kao što komentariše Devin (Devine), „od osamnaestog veka pa sve do danas, anglo-škotska veza je ostala zadivljujuće stabilna i zaista je retko dovođena u pitanje, od manje – više suprotstavljenih političkih interesa severno od granice“. (Devine, 2006, str. 1) Jedan od razloga za ovakvo stanje je što su Škotima tradicionalno bili dostupni politička moć i visoko rangirane pozicije, građanske i vojne, i oni su odigrali značajnu ulogu u vođenju britanske imperije i još uvek figuriraju kao značajne ličnosti u vrhu britanske politike. Britanska istorija se u ovom pogledu možda razlikuje u odnosu na diskriminatornu politiku mnogih drugih imperija, naročito politiku Austrougarske imperije, prema njihovim nacionalnim manjinama.

Iako su skoro jedan vek trajali pokušaja da se izvrši prenos vlasti na Škotsku, devolucija je postala goruće pitanje krajem sedamdesetih godina prošlog veka. Radnička partija je pokušala da izdejstvuje donošenje zakona za Opšta pravila i procedure u parlamentu škotskog doma 1978. godine, ali tokom referenduma, održanog tokom sledeće godine, nije dobijena dovoljna podrška severno od granice. Tvrđnje da ustav Ujedinjenog Kraljevstva nije dovoljno demokratski, da vlada nije bila u dovoljnoj meri odgovorna perifernim delovima Kraljevstva, da je promena ustava bila neophodna u cilju bolje vladavine, dobile su na snazi tokom osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka. Neki od razloga za ovakva dešavanja bili su specifični za Ujedinjeno Kraljevstvo, neki su bili odraz promena u međunarodnom okruženju. Dugi period vladavine Konzervativaca u Ujedinjenom Kraljevstvu, od 1980. do 1997. godine, vlada Margaret Tačer koja je nametnula socijalnu i ekonomsku politiku protkanu ideologijom ekonomskog liberalizma,

izuzetno nepopularnog u Škotskoj – sve to je ostavilo određene posljedice na oblast severno od granice. Podrška partiji konzervativaca je bila u naglom padu u Škotskoj: od 1992. godine Konzervativci su imali samo 11 od 71 mesta u tamošnjem parlamentu. Ovakva situacija je samo pospešila prigovore da Škotska nema odgovarajuće demokratske predstavnike u Vestminsteru. Vlada Tačerove je vršila transfer značajnih oblasti vlasti sa izabраниh predstavnika na neizabrana i nereprezentativna tela za imenovanje, poznata kao kvangosi („quangos“ – „kvaziautonomna nevladina organizacija: organizacija u Ujedinjenom Kraljevstvu koja je odvojena od vlade, ali ima nadležnosti slične onima u vladinoj administraciji“; prim. prev.), što je u velikoj meri kritikovano kao nastavak antidemokratskog trenda.

Škotska ustavna konvencija (SCC), samoimenovano telo koje su oformili: vodeći članovi Škotske radničke partije, Liberalne demokrate, sindikati, ženski pokreti i crkve, osnovala je 1989. godine nezvaničnu Ustavnu konvenciju, društvo tipično za to doba i zasnovano na građanskoj inicijativi. Konzervativna partija u Škotskoj (unionistička po tradiciji) i Škotska nacionalna partija (koja se zalagala za punu nezavisnost) odbile su učešće. Finalni dokument Konvencije, od velikog značaja, objavljen 1995. godine, iznosi na videlo promenljive struje mišljenja javnog mnjenja u to vreme (SCC, 1995). Neki od tada delujućih faktora bili su tipični za Škotsku. Filozofija koja je ležala u osnovi Konvencije, da su za suverenitet bili više ovlašćeni ljudi nego Kruna i parlament u Vestminsteru, je išla uz škotski pravac razmišljanja o ustavu više nego uz engleski pravac. Istorija Škotske, njen karakterističan politički identitet i politički sistem, predstavljali su značajan faktor: Škotska je, kao što se pokazalo, bila jedina demokratska zemlja u svetu sa sopstvenim pravnim sistemom, ali bez sopstvenog zakonodavstva da bi to pravo bilo zvanično ustanovljeno. Međutim, uticaj političkog nasleđa Škotske bio je učvršćen savremenim trendovima u ostalim zemljama u Evropi. Konvencija, kao izraz građanskog društva, „mogla je crpsti inspiraciju i iz nasleđa škotskog prosvetiteljstva, i pronaći je u težnji građanskih pokreta za promovisanjem političke promene i demokratizacije u Istočno-Centralnoj Evropi.“ (Šlezinger, 1998, str. 7)

Finalni dokument Konvencije ukazuje na to da su razvoj Evropske unije i trendovi ka regionalnoj autonomiji i u drugim zemljama Euro-

pe, odigrali značajnu ulogu u obrazloženju slučaja škotske devolucije tokom osamdesetih godina prošlog veka. Devolucija bi za Škotsku mogla biti deo šireg evropskog trenda.,,Škotska će radije napraviti korak napred ka svojim susedima, nego što će odstupiti od njih. Jedan od mnogobrojnih primera može se videti u popularnim i efikasnim parlamentima koji sada cvetaju u različitim delovima Španije.“(SCC, 1995.) Pridata je velika pažnja jačanju veze Škotske sa Evropskom unijom da bi se omogućila jasna i energična promocija škotskih interesa u Evropi, i da se čuje glas Škotske u Briselu. Postojeći nedostatak demokratije je onesposobio Škotsku da se njen glas čuje u svetu, „posebno u okviru Evropske unije koja se brzo razvija i dobro je prilagođena da čuje takve glasove“. (SCC, 1995) U dokumentu Konvencije ilustrovano je kako su postojanje Evropske unije i njene politike, naročito proširenje kompetencije EU na oblasti politike kojima upravljaju podnacionalne vlade, podstakle i olakšale prenos vlasti od centralizovanih nacionalnih država naniže. U Konvenciji se navodi da bi škotski parlament objedinio principe subsidijarnosti sadržane u Evropskoj povelji lokalne samouprave. Veća nezavisnost za neengleske delove Ujedinjenog Kraljevstva predstavljala bi proširenje „Evrope regiona.“ Škotska preduzeća bi se mogla osećati bezbedno u smislu da će nastaviti da rade u okviru režima slobodne trgovine koji je uvela Evropska unija.

Povezivanje škotskog ustavnog pitanja sa evropskim integracijama, i stepen do koga bi Evropska unija mogla da postane pokretačka sila za uvođenje autonomije u Škotskoj, su pitanja koja su izašla na videlo tek tokom poznih osamdesetih godina prošlog veka (Kabrol, 2001, str.1–3). Lideri kampanja za nezavisnost i devoluciju, koji su tokom sedamdesetih delili dominantni skepticizam koji je tada preovlađivao u Škotskoj prema tadašnjoj Evropskoj zajednici, osvestili su se shvativši da politika EU može obezbediti snažnu podršku za njihov slučaj. Evropsko promovisanje podnacionalnog učešća u kreiranju politike, formalizovano osnivanjem Komiteta regiona 1994. godine, podstaklo je zastupnike devolucije da sve češće iznose svoju argumentaciju u evropskim terminima. „Nezavisnost u Evropi“, glasio je popularni slogan. Iz tog ugla, pokret za škotsku devoluciju se može videti kao deo fenomena rasprostranjenog širom Evrope, uporedivog sa onim pojavama vrednim pažnje u Kataloniji, zemlji Baskija, ili na Korzici (Kabrol, str. 3).

Radnička partija, koja je došla na vlast 1997. godine, je odmah sačinila Belu knjigu o devoluciji, u kojoj su se do detalja držali predloga Konvencije, i osmišljen je okvir za predložene reforme koje su tada bile predmet referenduma u Škotskoj. Novi predloženi zakonski propisi su bili javno obrazloženi u pogledu demokratskog ovlašćenja naroda Škotske. Politički gledano, vlada se rukovodila interesom da održi snažnu bazu podrške Radničkoj partiji u Škotskoj i uverenjem da bi ograničena devolucija mogla oslabiti kampanju za nezavisnost. Glasачko telo referenduma bilo je zasnovano na pretpostavci da je škotski narod građanska, a ne etnička nacija. Ova pozicija je imala i političke i pravne preteče. Od sedamdesetih godina prošlog veka u kampanji za škotski parlament bila je naglašena sveobuhvatna građanska svest „biti Škot“, zasnovana na mestu boravka (Institut za upravljanje, Briefing identiteta br. 1, 2006), iako je to više elitističko nego popularno shvaćanje. Autoritativno viđenje da nacije ili rase mogu biti socijalno kao i etnički konstruisane potvrđeno je presudom Gornjeg doma, najvišeg britanskog suda, u njegovoj odluci u slučaju Mendla (Mandla) protiv Daul Li (Dowell Lee), 1983 IRLR 209, da „je moguće da osoba pripada određenoj rasnoj grupi samim rođenjem ili privrženošću, i da u tome nema razlike....i tako ona nalazi svoj put ka ulasku u grupu.“ U skladu sa ovim principima, biračko telo za referendum je bilo isto kao za izbore škotskog lokalnog saveta, odnosno, biračko telo zasnovano na osnovu mesta boravka. Oko 3.995,923 glasača obuhvatilo je i 12.660 pripadnika nacija iz EU sa mestom boravka u Škotskoj i nije obuhvatilo 1.466 glasača sa mestom boravka van zemlje, koji su bili registrovani da glasaju na opštim izborima. Škoti sa mestom boravka u Engleskoj ili negde drugde izvan Škotske su, samim tim, bili isključeni iz glasanja, dok su engleski narod kao i ostale evropske nacije, sa mestom boravka u Škotskoj, bile uključene (cenzus iz 2001. je pokazao da više od 400.000 ljudi rođenih u Engleskoj ima mesto boravka u Škotskoj). Ministri su insistirali na tome da je to bila razumna odluka, da pravo glasa dobiju oni građani sa mestom boravka u Škotskoj, i to samo oni, jer će njima upravljati planirani parlament. To je možda u suprotnosti sa glasačkim telom referenduma o nezavisnosti Crne Gore iz 2006. godine, koje je bilo manje građansko nego škotsko, a referendum je obuhvatio građane Crne Gore sa privremenim mestom boravka u Srbiji ili inostranstvu,

ali koji su zadržali stalno mesto boravka na adresi u Crnoj Gori.1997. godine tri četvrtine glasača u Škotskoj odlučilo se za devolvirani parlament u Škotskoj, ukazujući tako na suštinsku promenu mišljenja u odnosu na prethodni referendum iz 1979. godine.

Škotski parlament, osnovan 1998. godine, može da donosi zakone u svim glavnim oblastima, sem onih oblasti koje su rezervisane za Vestminster, odnosno: ustava, finansijskih pitanja Ujedinjenog Kraljevstva, spoljne politike, odbrane, socijalna sigurnosti i državljanstva. U praksi, Škoti imaju lokalnu odgovornost za oko 70 procenata od svih vladinih poslova, i kada je reč o porezima škotski parlament može da vrši izmene u iznosu do 3 procenta od osnovnih poreza na lični dohodak. U škotskom zakonu precizirano je da parlament Ujedinjenog Kraljevstva može da uloži veto ili poništi odluke koje je doneo škotski parlament (to je ipak devolucija, a ne nezavisnost). U Konvenciji Sjuel (Sewel) se navodi da vestminsterski parlament ne bi glasao o pitanjima koja su devolvirana Škotskoj bez saglasnosti škotskog parlamenta, ali to nije pravno primenjivo.

Iako je u kampanji za devoluciju istaknuta potreba da se u Evropi čuje glas Škotske, direktni kanali komunikacije između Edinburga i Brisela bili su samo marginalno pojačani 1998. godine, uz neprestano oslanjanje na neformalne mehanizme reprezentacije. (Kabrol, 2001:11) Škotski ministri odgovorni škotskom parlamentu nemaju zakonska ovlašćenja da učestvuju u evropskim pregovorima, dok britanski ministri koji vode ove pregovore nisu odgovorni škotskom parlamentu. Kao što je zaključio Vernon Bogdanor, „postoji raskorak između ustavne pozicije devolviranih tela i njihove stvarne moći, koji bi u Škotskoj mogao dovesti do razbijanja iluzija“ (Bogdanor, 1999:279). Evropsko pitanje je, samim tim, pomoglo da se razbuktaju zahtevi za radikalniju devoluciju ili čak nezavisnost. Ustavne promene ovog značaja imaju političke, socijalne i kulturne posledice. One će verovatno sa sobom doneti ostale promene – promene nacionalnog identiteta, javnog mnjenja, unutrašnjih investicija – sa nepredvidivim posledicama.

Da li devolucija predupređuje ili podstiče nezavisnost?

Na izborima za škotski parlament 2007. godine, Škotska nacionalna partija koja se zalagala za nezavisnost, postaje najveća partija i formira manjinsku administraciju, pošto nijedna veća partija nije želela da prihvati njenu politiku sazivanja referenduma za nezavisnost. Radnička partija (Laburistička partija), koja je i pokretačka sila devolucije, izgubila je političku prevlast, na nacionalnom i lokalnom nivou, posle skoro pola veka političke dominacije u Škotskoj (Bort, 2007, str. 1). Sa nacionalistima na vlasti u sva tri devolvirana zakonodavstva: Severne Irske, Škotske i Velsa, može biti otvoreno novo poglavlje u teritorijalnoj politici Ujedinjenog Kraljevstva, koje, kako se tvrdi, sada postaje de facto multinacionalna država (Bort, 2007:1). Počinju da se formiraju nove i jače veze između devolviranih institucija Ujedinjenog Kraljevstva, posebno između onih u Škotskoj i Severnoj Irskoj, i izvan nacionalnih granica.

Iako ne postoji većinska podrška za nezavisnost, rezultat izbora iz 2007. godine izgleda da ukazuje na želju za daljim razvojem moći škotskog parlamenta. 2006. godine Škotske liberalne demokrate, koje su imale uticaja u kampanji za devoluciju, objavile su: *Čeličnu komisiju*, sa podnaslovom *Pomak ka federalizmu: novo rešenje za Škotsku*. Ova publikacija objavljena je kao deo priprema za drugu ustavnu konvenciju koja bi trebalo da počne sa radom 2009. godine. Čelični izveštaj stvara prostor za novo ustavno uređenje, uvodeći dalju devoluciju vlasti u Škotsku, u skladu sa principima subsidijarnosti, demokratije, odgovornosti i podele moći, i omogućava vladi da ostvari lokalnu kontrolu u što većoj meri. U Izveštaju se zastupa ideja o novim proširenim ovlašćenjima za škotski parlament, prenosu organa vlasti koji se bavi prikupljanjem budžetskih prihoda iz Vestminstera, u okviru „opšte federalnog rešenja“ koje „vrlo odgovara Škotskoj.“ (Čelična komisija, 2006). Na osnovu aktuelnog saznanja da bi ove preporuke mogle imati neki uticaj na Englesku, u Izveštaju se primećuje da bi očigledno trebalo da se održi debata u Engleskoj, kao finalno uobličenje predstavljanja Engleske u federalnije nastrojenom Ujedinjenom Kraljevstvu.

Jasno je da je devolucija sada neopoziva i verovatno se ubuduće u politici neće moći odolevati pozivima za povećanje devolviranih nad-

ležnosti. U kojoj će se meri razviti ovaj proces može se samo nagađati. Politički teoretičari se ne slažu oko potencijalnih efekata devolucije u okviru samih država. Neki analitičari tvrde da se pružanjem slabog odziva na zahteve separatista, u formi konfederacije ili strukture državne zajednice, može izbeći konačno rasparsčavanje države. Drugi, naprotiv, tvrde da decentralizacija ugrožava saveznu državu, da postoji veća verovatnoća da će progresivna devolucija moći dovesti do secesije i ubrzati razdvajanje. (Spenser, 1998, str. 3).

Političari su na ovoj instanci bili podeljeni kao i analitičari u svojim prognozama. Blerova vlada se čvrsto držala uverenja da bi devolucija držala Uniju na okupu. Neki od članova Škotske nacionalne partije, naročito njihov nekadašnji lider, Gordon Vilson, su se složili sa ovom dijagnozom, tvrdeći da je devolucija slepa ulica. Suprotno gledište, da devolucija otvara apetit za još mnogo toga, je naposljetku zauzela Škotska nacionalna partija, koja je glasala za devoluciju 1997. godine, uverena od strane svog lidera Aleksa Semona, da će sada, kada su Škoti osetili malo moći, žudeti za „pravom stvari“ i krenuti u pravcu nezavisnosti. Ko je od njih u pravu, vreme će pokazati.

Ono što je sigurno je da, severno od granice, škotski identitet nastavlja svoj razvoj na štetu britanskog identiteta. Međutim, opadanje britanskog identiteta u Škotskoj je pojava koja traje dugi niz godina, koja datira još iz perioda pre devolucije, i nedavna empirijska istraživanja pokazuju da stavovi prema devoluciji i škotskom parlamentu nisu uslovljeni nacionalnim identitetom (Institut za upravljanje, Identity Briefing br. 3, 2006). Interakcija između nacionalnog identiteta i političkih stavova je izuzetno složena (Bond & Rozi, 2002, str. 14). Tvrdi se da jači i smelije ispoljavan identitet Škota ne podrazumeva da je politička nezavisnost neizbežna. „To može biti samo još jedna manifestacija istorijskog kapaciteta Unije, ne samo u pogledu fleksibilnosti, već i u pogledu davanja punog prostora Velšanima, Englezima i Škoti-ma da izraze svoje kulturne i etničke identitete u okvirima Ujedinjenog Kraljevstva“. (Devin, 2006, str. 8).

Drugi su sugerisali da je malo verovatno da će međunarodno okruženje doprineti ostvarivanju nezavisnosti. U tom pogledu, postojanje Evropske Unije i kretanje ka vladi koja bi se sastojala od više nivoa, smanjuje šanse da se Škotska odvoji od Ujedinjenog Kraljevstva, kao

što je to učinila Irska na početku dvadesetog veka.,,Mi sada živimo u drugačijem svetu – svetu federacija i konfederacija autonomnih nacija u državama koje su u okviru Evropske Unije.“ (Mek Kron je citirao Borta, 2007). Svakako stoji da nijedna postojeća članica Evropske Unije još uvek nije raspoređena, mada stalni slomovi federacija ili konfederacija u zemljama koje teže da pristupe Evropskoj Uniji – u Jugoslaviji, Čehoslovačkoj, Srbiji i Crnoj Gori, i u perspektivi Srbiji/Kosovu – mogu nas navesti na razmišljanje. Pre će biti da je reč o tome da Evropska unija ima svoja integrativna i dezintegrativna dejstva, kao deo dinamičke interakcije između nezavisnosti i uzajamne zavisnosti, između spajanja i razdvajanja, između centrifugalnih i centripetalnih sila.

Izgleda da pokret za nezavisnost u Škotskoj nije oslabljen devolucijom, kao što su strahovali neki od njegovih bivših vođa, i kako se nadala vlada laburista. Pored dugovečne Škotske nacionalističke partije, levo orijentisane partije koja sada tvori Izvršno telo Škotske, sada postoji niz drugih partija koje podržavaju nezavisnost. One obuhvataju „Prvo nezavisnost“ („Independence First“, prim. prev), nepartijsku političku kampanju za referendum o nezavisnosti, za koju se tvrdi da je veća od Škotske nacionalističke partije i ostalih manjih grupa, uključujući Škotsku partiju zelenih, Škotsku socijalističku partiju, partiju Slobodna Škotska i Škotsku komunističku partiju. Iako je „Prvo nezavisnost“ grupa za pritisak po samo jednom pitanju, bez postojanja bilo kakvog političkog programa za Škotsku nakon ostvarivanja nezavisnosti, ipak je uspela da pridobije podršku širokog ideološkog spektra.

Slučaj borbe za nezavisnost Škotske se samo delimično uklapa u opštu sliku teorije o separatizmu. Meta Spenser u svojoj studiji o devet separatističkih pokreta navodi pet glavnih pokretača: emocionalnu ozlojeđenost; opravdani otpor žrtava; propagandu koja je usmerena na dobijanje političkih poena; moć dominantne etničke grupacije; ekonomsku motivaciju; očuvanje ugrožene kulture; i modernizaciju povezanu sa uvođenjem demokratije. Škotski nacionalisti ne tvrde da su bili isključeni iz sveta političke moći u Uniji, i projekat za formiranje građanskog identiteta u Škotskoj ostavlja malo prostora za etničke rasprave, čak i kad bi bile prihvatljive. Za razliku od situacije u Kataloniji ili Belgiji, ne postoji značajna lingvistička podela, premda škotski nacionalisti zajedničkim snagama brane vrednost specifičnih kulturnih i intelektualnih

tradicija Škotske, i ukazuju na štetu nanetu njihovom izvornom jeziku i kulturi putem homogenizacije politike, koju je nametnula Engleska. Postoji izvesna nedefinisana ozlojeđenost kada je reč o pojavi koja se često vidi kao engleska oholost. Borba za nezavisnost i samoodređenje se obično pravda povećanjem stepena demokratije, kao sledećeg koraka u razvoju demokratske odgovornosti i legitimiteta. Zahtevi za nezavisnost su usmereni na značaj potrebe da se čuje glas Škotske i na potrebu da se popravi još uvek marginalizovan periferni položaj Škotske u okviru Ujedinjenog Kraljevstva, čak i posle devolucije. Oba ova pitanja ukazuju na neprestanu borbu za vlast između elita u Edinburgu i Londonu, borbu koja se devolucijom više zaoštava nego što slabi.

Ekonomске rasprave su od centralnog značaja i ovde su ponovo u igri kombinovani lokalni i međunarodni faktori. Pojavu vrlo prosperitetnih malih država širom sveta, a naročito u Evropi, sve više koriste nacionalisti kao argument za otcepljenje. Osam od deset najnaprednijih država na svetu u pogledu bruto društvenog proizvoda (BDP) po glavi stanovnika imaju populacije koje broje manje od šest miliona ljudi. (Alesina, 2003, str.17). Zagovornici nezavisnosti gledaju na ovakve države kao na modele koji obavezuju. Ono što oni žele da vide – pre nego međunarodno okruženje koje obiluje federacijama i konfederacijama – je Evropa u čijem su sastavu male države, prosperitetni i nezavisni susedi, kao što su: Irska, Norveška, Island ili Finska, koji, kako oni tvrde, imaju viši nivo ekonomskog razvoja i životnog standarda od Škotske. Aleks Semon, lider ŠNP, ukazuje na to da više od polovine novih država članica Evropske unije imaju stanovništvo koje je po broju približno stanovništvu Škotske ili čak manje od njega.

U slučaju Škotske ekonomsko pitanje je složeno, što je tipična pojava. Škotska, kao Severna Irska, Vels i severoistočni region Engleske, je direktni poreski obveznik u okviru Ujedinjenog Kraljevstva. To omogućava Škotskoj da ima ono što Kris Žil opisuje kao: „nivoje javne potrošnje jednako izdašne kao one u Francuskoj uz umerene nivoe oporezivanja kao u Ujedinjenom Kraljevstvu.“ (Žil, 2007a). Nezavisna Škotska, tvrdi on, bi bila zemlja sa visokim porezima i velikom potrošnjom, nimalo nalik Irskoj, modelu kome teže male evropske zemlje. Problem se usložnjava i zbog postojanja izvora nafte u Severnom moru. Stav eksperata je da bi u bilo kakvim pregovorima oko nezavisnosti,

Škotska mogla da traži glavninu prihoda od nafte u Ujedinjenom Kraljevstvu. U nedavno sprovedenoj analizi *Fajnenšal Tajmsa* izračunato je da bi sadašnji visok nivo cena nafte omogućio Škotskoj da proglasi nezavisnost od Ujedinjenog Kraljevstva, a da pritom ne bi morala da smanji javne rashode. Međutim, Škotska bi bila osetljiva na promenljivu cenu nafte, koja bi u tom slučaju činila više od 6 procenata njene privrede i obezbeđivala više od 20 procenata fiskalnih prihoda (Žil, 2007 b). Studija je, pored toga, iznela da bi Škotska morala značajno da smanji svoju zavisnost od prihoda od nafte sa Severnog mora u roku od jedne decenije, pošto postoje predviđanja da će do 2020. godine proizvodnja nafte opasti na jednu trećinu sadašnjeg nivoa.

Rezultati analize *Fajnenšal Tajmsa* gube se u žaru borbe političkih rasprava. U okviru škotske nacionalističke retorike sada se može tvrditi da bi nafta iz Severnog mora mogla omogućiti nezavisnoj Škotskoj da održava sadašnji nivo javne potrošnje. Ovi argumenti još uvek nisu dovoljno ubedljivi za većinu škotskih glasača i mogu da nastave da im se opiru sve dok Ujedinjeno Kraljevstvo održava sadašnju stopu ekonomskog rasta. Secesija od prosperitetnih država je relativno retka pojava, na šta bi mogla da ukaže kontinuirana egzistencija Kvebeka u okviru Kanade. Međutim, podrška za nezavisnost Škotske bi mogla dramatično da se poveća ukoliko bi privreda UK počela ozbiljno da posrće.

Nejasno je da li bi naposletku devolucija ojačala ili oslabila Ujedinjeno Kraljevstvo. Ono što je jasno je da su ustavne promene iz 1997. godine imale dalekosežne i nepredvidive posledice po Englesku, Ujedinjeno Kraljevstvo i čak po Evropu i njihovo dejstvo se još uvek oseća unutar političkog sistema. Premijer Gordon Braun je obavezao svoju vladu na dalje ustavne promene.

Implikacije devolucije na Englesku i Ujedinjeno Kraljevstvo

Istovremena dodela devolvirane vlasti Škotskoj i Velsu 1998. godine, kada je formirana velška skupština sa skromnijim ovlašćenjima, dovela je do stvaranja hibridnog parlamentarnog sistema u Ujedinjenom Kraljevstvu. Vlada je sada dobila asimetričan oblik, jer Škotska, Vels i

Severna Irska uživaju različite oblike devolucije, a Engleska je nema. Vlada u Ujedinjenom Kraljevstvu, sa već postojeća dva nivoa u okviru Evropske unije, dobila je više nivoa. Opterećenje vestminsterskog parlamenta je u značajnoj meri povećano, pošto je zakonodavstvo Ujedinjenog Kraljevstva preuzelo na sebe zadatak detaljnog ispitivanja sva tri nivoa vlade, tj. na evropskom, britanskom i devolviranim nivoima. Iskustvo devolucije u slučaju Severne Irske iz 1920. godine je već pokazalo kako je teško vestminsterskom parlamentu da održava efikasnu vrhovnu vlast nad devolviranim zakonodavstvom. Uspostavljene su posebne procedure i oformljeni komiteti, koji su omogućili Vestminsteru da reprezentuje i donosi zakone odvojeno za: Škotsku, Vels i Severnu Irsku, kada je reč o „rezervisanim pitanjima“.

U novoj kvazi-federalnoj britanskoj državi, pozicija Engleske, koja čini više od 80 procenata britanskog stanovništva i računa se više od 85 procenata njenog bruto društvenog proizvoda (GDP), bila je neprikladna. Blerova vlada nije imala nikakve planove za engleski parlament, koji bi možda radije ponovo vratio većinske Konzervativce, a englesko javno mnjenje je pokazalo nedovoljno interesovanja za ovo pitanje. Ispitivanja javnog mnjenja u Engleskoj pokazuju neprestano opredeljenje za održavanjem *status quo-a*, veću privrženost parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva u Vestminsteru nego naklonost ka stvaranju novog engleskog parlamenta. Planovi Blerove vlade za „kotrľajuću devoluciju“, sa devolviranim skupštinama za engleske regione, osujećeni su pošto je rani referendum posvećen ovom pitanju u Severoistočnom regionu odbijen 2004. godine. Samo gradska vlada Londona (Greater London Authority) sada uživa u preimućstvu devolvirane vlade, potez koji je naišao na široku podršku većine londonskih glasača. Međutim, ustavno uređenje iz 1998. je nestabilno i posledice škotske devolucije počinju da se osećaju i šire u Engleskoj. Godine 2004. grupa engleskih poslanika u Vestminsteru lansirala je Englesku ustavnu konvenciju, eksplicitno uobličenu na osnovu prethodne škotske konvencije. Zastupajući tezu da je Ujedinjeno Kraljevstvo establišment lično pustio iz boce duh tri različite nacije na Ostrvu, Konvencija je započela kampanju za stvaranje skupštine ili parlamenta Engleske.

Kampanjom za engleski parlament ukazuje se na „ustavnu nepravdu“ situacije u kojoj je Engleska jedini deo Ujedinjenog Kraljevstva,

kojim još uvek u potpunosti upravlja vlada Ujedinjenog Kraljevstva. Kampanjom se kritikuje manjkavost ustava, na osnovu koje članovi vestminsterskog parlamenta reprezentuju škotska mesta (ili zavisno od okolnosti, mesta Velša ili Severne Irske) i mogu tamo glasati o zakonima koji imaju uticaja na Englesku, dok ni oni niti članovi koji reprezentuju engleska mesta ne mogu glasati o pitanjima koja su devolvirana škotskom parlamentu. Ova neprikladnost poznata je kao pitanje Vest Lotijana, pošto ga je tokom sedamdesetih godina prošlog veka postavio Tam Dalijel, član Vest Lotijana. Otkako je 1998. godine sprovedena devolucija vlasti na Škotsku, poslanici za škotska mesta u Vestminsteru, kao što je Džon Rejd, nekadašnji ministar zdravstva, zadržali su ključna ministarska mesta namećući Engleskoj sistem fondacijskih bolnica, koji je odbačen u Škotskoj. Zakonodavni okvir za stvaranje fondacijskih bolnica u Engleskoj i uvođenje univerzitetskih školarina „top-up“ (školarine „top-up“, što nije njihovo zvanično ime, predstavljaju novi način naplate školarine dodiplomcima i studentima postdiplomcima, budućim učiteljima, koji studiraju na univerzitetima u Engleskoj i Velsu od akademske godine 2006–2007, prim. prev), je prošao samo zato što su škotski poslanici dali presudan glas u njihovu korist, dok je većina engleskih poslanika glasala protiv. Članovi za škotska mesta, uključujući premijera, Gordona Brauna, i ministra za finansije, Alastera Darlinga, i dalje dominiraju britanskom politikom.

Vrlo je teško rešiti pitanje Vest Lotijana u okviru postojećeg britanskog ustava. Sva moguća rešenja su sama po sebi problematična. Jedan od predloga je da predsednik parlamenta Donjeg doma odredi predloge zakona koji se odnose isključivo na Englesku i da onda samo članovi za engleska mesta mogu da glasaju povodom tih predloga zakona. To je takozvano rešenje „in-and-out“, ili „engleski glasovi za engleske zakone“, za koje se zalaže Konzervativna partija. Ovaj predlog naišao je na otpor, uključujući sadašnju laburističku vladu, na osnovu argumentacije da bi sistem „dva razreda“, koji bi bio uveden, stvorio podele među poslanicima u Vestminsteru. Bilo bi zaista za čuđenje ako britanski premijer, sedeći na škotskom mestu, kao što je trenutno slučaj, ne bi mogao da glasa o parlamentarnim predlozima zakona koji se odnose samo na Englesku, koja čini više od 80 procenata Ujedinjenog Kraljevstva. Nestalnost većinskog dela laburističke partije u okviru ovakvog sistema

je očigledna, ali nepriznata dimenzija problema. Pitanje Vest Lotijana, prema kome svi ponuđeni predlozi u okviru postojećeg ustava nose sa sobom dalje probleme, bilo je postavljeno u vreme škotskog predloga zakona, kojim je uvedena škotska devolucija. U to vreme predsednik Gornjeg doma, lord Irvin od Leirda, rekao je da bi najbolji odgovor na to pitanje bio da prestanu uopšte da ga postavljaju.

Radikalni predlog za formiranje engleskog parlamenta, sa ovlašćenjem sličnim škotskim u okviru potpuno razvijene federalne države, zaista bi rešio pitanje Vest Lotijana, ali bi time bile uvedene u igru ostale ustavne poteškoće. Engleski parlament bi verovatno bio dominantna sila, pošto bi kontrolisao veći deo ekonomske moći Ujedinjenog Kraljevstva. Da li bi se engleski parlament svojom voljom priklonio saveznom parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva, u slučaju da su gledišta različita? Sa druge strane, da li bi ometao u radu sve ostale institucije i samim tim destabilizovao istorijske odnose između nacija koje čine Uniju?

Do sada ima malo znakova u Engleskoj koji ukazuju na oživljavanje nacionalizma, a da je pritom obezbeđena emocionalna podrška za promenu ustava, kao što je to učinjeno u Škotskoj. Dok se severno od granice ponose svojim nacionalnim identitetom, kulturom i nasleđem i to smatraju legitimnim pravom (i *de rigueur* u Francuskoj), kada se neko ponosi što je Englez to budi sumnju, asocirajući po svemu sudeći na nazadna gledišta političke desnice, ksenofobiju i fudbalske huligane.

Ukoliko se na kraju Škotska odluči za nezavisnost, nakon više od 300 godina unije, posledice za Englesku možemo samo nagađati, ali bi svakako bile dalekosežne. Citiram Džeka Stroua, sadašnjeg ministra pravosuđa i nekadašnjeg sekretara za spoljne poslove, kako u tom slučaju, predviđa apokaliptične posledice za položaj Engleske u svetu: „Istorijski gledano, Engleska je držala situaciju pod kontrolom da bi ostvarila uniju zato što je unija viđena kao način da se engleska moć proširi.....Naša glasačka moć u Evropskoj uniji bi bila umanjena. Pali bismo na svetskoj lestvici zemalja rangiranih na osnovu bruto domaćeg proizvoda (GDP-prim. prev.). Naš slučaj vezan za ostanak u grupi G8 bi bio zanemaren i lako bi moglo doći do napada na naše stalno članstvo u Ujedinjenim Nacijama.“ (Midlton, 2006)

Devolucija, kako je primetio Ron Dejviz, nekadašnji sekretar države za Vels, „je proces, a ne događaj“ (Dejviz, 1999). U britanskom političkom životu još uvek se oseća dejstvo neželjenih posledica manjkavog ustavnog uređenja iz 1998. godine. Izgleda da se dalje promene i najverovatnije dalja devolucija ne mogu izbeći.

Zaključak

Devoluciono uređenje iz 1998. godine je bilo ni manje ni više nego institucionalna revolucija. Devolucija na „nacije bez države“ u okviru Ujedinjenog Kraljevstva je neopoziva i o njenim mogućim posledicama se nedovoljno razmišljalo u to vreme. Ustav koji je nastao kao posledica takvih odluka je manjkav i nestabilan.

U međunarodnoj zajednici deluju moćni faktori koji doprinose podeli država. Suprotna tendencija – ka regionalnoj integraciji, koja je najviše razvijena u Evropi, ne doprinosi smanjenju poziva na separatizam i mogla bi pod nekim okolnostima da pogorša situaciju. Devolucija moći na „nacije bez države“, kao što je škotska, bi mogla da odgodi taj trend za neko vreme, posebno u slučaju kada je privreda države domaćina prosperitetna, ali definitivno nije izvesno da devolucija može da spreči nezavisnost na duge staze. Ukoliko bi Škotska postala nezavisna, posledice toga bi se proširile van Ujedinjenog Kraljevstva u Evropsku uniju. Deoba može biti zarazna.

Bibliografija

- Alesina, Alberto, „Veličina zemalja: da li je bitna?“ *Žurnal Evropske ekonomske asocijacije*, tom 1, br. 203, april-maj 2003. <http://www.upf.es/facecon/general/paper.doc>
- Bond, Ros and Rozi, Majkl, *Nacionalni identiteti u Škotskoj posle devolucije*, Institut za upravljanje, Edinburg, <http://www.institute-of-governance.org/onlinepub/bondrosie.html>

- Bogdanor, Vernon, *Devolucija u Ujedinjenom Kraljevstvu*, Oxford University Press, Oksford, 1999
- Bort, Eberhard, *Izbori 2007 – punoletstvo devolucije*. Institut za upravljanje, Univerzitet u Edingburgu, 2007.
http://www.institute-of-governance.org/onlinepub/election2007_devolutionofage.html
- Dejviz, Ron „Devolucija: proces, a ne događaj“, Gregynog Papers, tom 2 br. 2, Institut za velška pitanja, Kardif, 1999
- Devin, T. M. „U krevetu sa slonom: skoro trista godina anglo-škotske unije“, *Scottish Affairs*, br. 57, jesen 2006
- Žil, Kris, „Nezavisnost Škotske kao težak izbor“, *The Financial Times*, 24. april 2007 a
- Žil, Kris, „Teške odluke Škotske“ *The Financial Times*, 24. april 2007 b
 Institut za upravljanje, Univerzitet u Edingburgu, *Potrage za identitetom u Škotskoj posle devolucije: rođenje, krv i pripadnost*, Identity Briefing br. 1, januar 2006.
- Institut za upravljanje, Univerzitet u Edingburgu, *Smatrati se Škotom: lični i politički značaj*, Identity briefing br. 3, januar 2006.
- Midlton, Džo, *Pokret za nezavisnost Škotske ujedinjen za referendum*, Action network, 14. novembar 2006. <http://www.bbc.co.uk/actionnetwork/A17359158>
- Mek Kron, Dejvid, *Povezani jednom stranom*, Holyrood, 162, 15. januar 2007, str. 45, citiran Bort, 2007.
- Šlezinger, Filip, *Parlament Škotske: devolucija, mediji i politička kultura*, radni dokumenti Arene, WP/98/3, 1998
- Škotska ustavna konvencija, finalni dokument *Parlament Škotske, pravo Škotske*, 1995, http://www.almac.co.uk/business_park/scc/scc-rep.htm
- Meta Spenser, *Separatizam: demokratija i dezintegracija*, Rowman and Littlefield, Lanham, Merilend, 1998.
- Čelična Komisija, *Kretanje ka federalizmu – novo uređenje za Škotsku*, Finalni izveštaj Čelične Komisije na prolećnoj konferenciji Škotskih liberalnih demokrata, mart 2006. <http://www.scotlibdems.org.uk/files/steelcommission.pdf>

THE UNITED KINGDOM PARLIAMENT AND SCOTTISH DEVOLUTION

Abstract: In a mature democracy like the United Kingdom, the challenge of maintaining democratic legitimacy is becoming steadily more exacting, in the face of increasingly sceptical and demanding electorates. The Union, although complicated by discrepancies in the size of its component nations, which have increased since its creation, has been remarkably stable for the past 300 years. Since the 1980s, however, pressures have grown for greater devolution of power to Scotland and Wales, and the call for independence in Scotland, though not yet garnering majority support, has become more vociferous. The devolution settlement of 1998 was intended by the Blair Government to preempt nationalist campaigns for full independence. The continuing demand for greater local accountability reflects factors unique to Great Britain and more widespread European or global trends. It is not yet clear, however, whether devolution to stateless nations like Scotland mollifies those seeking greater autonomy or increases the appetite for full-blown independence, in an international environment where small European states, not much larger than an independent Scotland, are among the most prosperous in the world and where there is a continuing dynamic towards state fragmentation. Whatever the long term outcome in Scotland, the devolution settlement put in place in the wider United Kingdom a constitutional system which is asymmetrical, anomalous and unstable. The devolution process, far from being a finite event, has set in a train a dynamic with unpredictable and unintended consequences for England, for the United Kingdom, and for Europe.

Key words: Parliament, The United Kingdom, Scottish devolution

NARODNA SKUPŠTINA SRBIJE KAO KLJUČNA TAČKA ZA USPOSTAVLJANJE PROMENA: MOGUĆNOSTI I IZAZOVI

Sažetak: *Parlament je važna institucija demokratske vlasti. Narodna skupština Srbije je postigla ogroman napredak u sprovođenju svoje misije i pomogla u transformisanju društva u demokratsku inicijativu. Iako više ne podseća na Miloševićevo zakonodavstvo odobravanja bez provere, još uvek nije postigla potpuni legitimitet kao demokratsko zakonodavno telo sposobno da predstavlja sve glasače u državi. Fiasko dugotrajnog procesa formiranja sadašnje vlade (2007.) ukazuje na stepen do koga Narodna skupština mora da se osvrne na suštinske nedostatke.*

Očigledno je da je Skupština dostigla stupanj kada mora da odluči da li će se povinovati snagama koje se suprotstavljaju demokratskom predstavljanju u ime nacionalističkih ideja ili drugih populističkih povoda ili će se reformisati i uhvatiti u koštac sa problemima društva i povrati poverenje naroda u svoje demokratske institucije. Bez obzira na utešne populističke slogane, Skupština i politički sistem mora da rešava probleme koji su od značaja za narod. Mora tražiti savete i podršku od naroda i nastojati da uvede sve značajne interese u proces donošenja odluka. U tom procesu mora biti transparentna i otvorena.

Ključne reči: *Parlament, Srbija, opozicija, civilno društvo, korupcija*

Uvod

Problem sa uspostavljanjem demokratskog, predstavničkog i odgovornog zakonodavstva i zakonodavnog procesa nije nov i jedinstven za Srbiju. Praktično svaka moderna država i država koja teži uspostavljanju demokratije suočava se sa ovim izazovima. Zakonodavni proces je vrlo retko u potpunosti razvijen ili predvidljiv i retko kad je, ako je to uopšte moguće, u skladu sa estetskim idealom. Kao prvi Kancelar Nemačke, Oto fon Bizmark je jednom prilikom rekao: „Zakoni su vam kao kobasice, bolje da ne vidite kako se prave“. Prema tome, proces stvaranja zakonodavnog procesa koji se čini demokratski, predstavnički i odgovoran može se dosta razlikovati od demokratskog, predstavničkog i odgovornog zakonodavstva u praksi.

Ipak, u poređenju sa drugim državama, izazovi koji se nalaze pred Srbijom da stvori parlament koji je u isto vreme i demokratski i odgovoran su izuzetno obeshrabrujući. Iz perspektive spoljnog posmatrača, put kojim Srbija ide ka modernom demokratskom parlamentarnom sistemu izgleda suviše komplikovan, prepreke suštinske i velike, dosadašnje iskustvo ne baš stimulatívno, a zvanična očekivanja mnogo veća nego kod drugih bivših socijalističkih zemalja u istočnoj i centralnoj Evropi. U praksi, treba spomenuti, učinjen je veliki napredak uprkos ogromnim preprekama.

Takođe treba naglasiti da je Srbija sa procesom parlamentarne demokratije započela sa više od deset godina zakašnjenja u odnosu na svoje susede, pritisnuta dodatnim problemom desetogodišnje autoritarne vladavine u post-komunističkom periodu, kao i dugog perioda izolacije od strane međunarodne zajednice. Za razliku od svojih suseda, Srbija još nije u stanju da prevaziđe nasleđe vladavine konflikta, a pomak u političkom razvoju do današnjeg dana okarakterisan je kao period uspona i padova.

Naučnici i stručnjaci potvrđuju da parlament ne može da promeni i demokratizuje društvo u stanju opšteg vakuma. Parlament predstavlja samo deo, mada veoma značajan deo demokratskog političkog sistema. Može predstavljati sistem blagovremenog upozorenja (kao lasta u proleće) i ukazati kada su demokratski temelji ugroženi (poljuljani).

Parlament takođe može poslužiti kao polazna osnova za demokratske promene i preporod, odakle se one mogu preneti na ostale državne i društvene institucije. U oba slučaja, novije iskustvo pokazuje da demokratska društva ne mogu dugo opstati bez snažnog, odgovornog i demokratskog parlamentarnog sistema, a da demokratski, odgovoran i predstavnički parlament ima presudnu ulogu u upravljanju društvom i drugim elementima političkog sistema, u cilju prihvatanja demokratskih vrednosti i procesa donošenja odluka.

Uz priznavanje važne uloge parlamenta u prelazu ka demokratiji ide i spoznaja da ne postoji jedinstven model parlamentarnog razvoja koji može da se primeni na sva društva ili neki univerzalan sistem primenljiv na širu grupaciju društava. Čak i među novonastalim demokratijama u Evropi, postoje značajne razlike u parlamentarnoj strukturi i ponašanju. Mađarski Országgyűlés, Poljski Sejm (Donji dom Parlamenta) i Bugarsko Sobranie su potpuno drugačije institucije koje vrše različite funkcije, na razne načine.

U ovom dokumentu pokušao sam da otkrijem osnovne probleme koji kontinuirano sprečavaju napredak Srbije u razvoju snažne i demokratske parlamentarne tradicije, da procenim kakvi su izgledi za razvoj parlamentarne demokratije i predložim put i način za uvođenje parlamentarnih promena i obnove. Potreba za napretkom u ovom pravcu je neophodna i nužna. Ako Srbija želi da bude primljena u Evropu, parlamentarno rukovodstvo u svim političkim sferama mora odlučno, postojano i brzo da postigne jedinstveni demokratski društveni i politički konsenzus. Mora da izgradi zajednički identitet i cilj koji je usmeren ka građanskoj kulturi koja prihvata demokratske vrednosti i ponašanje. Konačno, srpski parlament mora da pokaže da su demokratske vrednosti potvrđene i u praksi.

Posebnosti Srbije

Iskustvo srpskog naroda sa procesom demokratske transformacije je bilo potpuno drugačije od iskustava mnogih drugih novostvorenih

demokratskih država u Evropi. U Srbiji¹, autoritarni režim Slobodana Miloševića zadržao se mnogo duže nego što je to bio slučaj kod ostalih demokratskih suseda. Pad komunističkih režima i propratne fundamentalne političke promene u Poljskoj, Čehoslovačkoj, Sloveniji i Mađarskoj desile su se za nekoliko nedelja. U Rumuniji i Bugarskoj taj proces je trajao nekoliko meseci, a u Hrvatskoj nekoliko godina. U Srbiji, taj proces je trajao više od jedne decenije i praćen je negativnim ishodima i poteškoćama koje su kočile razvoj snažne demokratske tradicije u državi.

U većini zemalja bivšeg socijalističkog tabora Centralne i Istočne Evrope, otpor koji je komunističko rukovodstvo pružalo demokratskim promenama bio je izuzetno slab, anemičan ili ga uopšte nije bilo. U nekim zemljama kao što su Poljska, Bugarska, Hrvatska i Mađarska, komunističke partije su se brzo reorganizovale, prihvatile promene i uspešno učestvovala u parlamentarnom, državnom i političkom životu. Stari režim u Srbiji nije prihvatio demokratske vrednosti koje su se širile Istočnom i Centralnom Evropom. Odbacio je demokratske reforme i podelu moći sa demokratskim političkim snagama, upravljao kriminalizovanom državom koja je razorila principe populističke vladavine i vladavine zakona. Posledica svega toga bio je režim kome je nedostajao politički legitimitet kod mnogih građana i koji je bio progнан u većem delu sveta.

Okolnosti međunarodnog otpora politici Miloševićevog režima koje su kulminirale NATO bombardovanjem 1999. produbile su dugogodišnju krizu koja je samo učvrstila kriminogeni element i potisnula demokratsku tradiciju, vladavinu zakona, građanske slobode, ekonomsku reformu i parlamentarnu vlast. Ono što je značajno za ovaj period od 1992. do 2000. je upornost sa kojom su se demokratski interesi suprotstavljali postojećem režimu uprkos svim problemima. Ono što je tragično za ovaj period je to što je opozicija izgubila priliku da se ujedini, da razvije kulturu političkih pregovora i konsensusa u procesu donošenja odluka koji bi se suprotstavili sve disfunkcionalnijim planu međuetničkih i nacionalnih konflikta.

¹ Zbog jednostavnije upotrebe korišćen je pojam „Srbija“ u celom dokumentu, iako je zvaničan naziv u to vreme bio „Jugoslavija“ ili „Zajednica Srbije i Crne Gore“.

Za Srbiju bi mogući pad Miloševićevog režima imao drugačiji uticaj na politički sistem i parlamentarni proces nego pad komunističkih režima kod drugih novoformiranih demokratskih nacija Istočne i Centralne Evrope. Za Srbiju, promena režima iz 2000 je bio događaj koji je izazvao podele, a ne ujedinjenje. To pokazuje stalna podrška koju ima Milošević i njegova politika koja čak i u današnje vreme ne pada ispod 30% od ukupnog broja glasova.²

Potpuno suprotno Srbiji, pad komunističkih režima u Istočnoj i Centralnoj Evropi tokom 1989 i 1990. izazvao je opšte slavije u državi i nacionalno ujedinjenje. Po ukidanju komunističkog monopola moći u ovim državama ostala je neznatna javna i institucionalna podrška za nastavak režima Jeruzelskog u Poljskoj, Živkova u Bugarskoj ili tiranije Nikolaja Čaušeskua u Rumuniji.

Za razliku od Plišane revolucije u Čehoslovačkoj, Okruglog stola u Poljskoj ili izbora u Mađarskoj i Bugarskoj iz 1990. godine, događaji u Srbiji iz oktobra 2000. nisu opšte prihvaćeni kao akt nacionalnog oslobođenja ili kao legitimno iskustvo koje otvara novo razdoblje nacionalnog konsenzusa oko uloge civilnog društva i državnih institucija. Narodna skupština Republike Srbije nije postala središte rasprave oko uspostavljanja novog političkog ugovora, niti je najavila širu društvenu podršku demokratskim vrednostima. Mnogi odrasli građani Srbije oktobar 2000. i pad Miloševićevog režima shvataju kao nacionalni poraz koji je rešio ko će odlučivati o predsedniku, ali je osnovno pitanje karaktera države i dalje ostalo nerazjašnjeno. Prema nedavnom ispitivanju javnog mnjenja u Srbiji, manje od 40% populacije daje neograničenu podršku demokratskim institucijama i metodama³, a u 2007. samo 17% javnosti je imalo donekle poverenje u Narodnu skupštinu Srbije⁴.

Takođe za razliku od novih demokratija u Istočnoj i Centralnoj Evropi, nakon ukidanja autoritarnog režima u Srbiji, nije doneta zajednička opoziciona platforma niti program zakonodavnih reformi koji bi

² Nivo podrške za Radikalnu stranku i Socijalističku partiju je merilo podrške

³ Izvor: Centar za slobodne izbore i demokratiju, „Saopštenje za javnost“, 29. Septembar 2006. www.cesid.org

⁴ Izvor: Beogradski centar za ljudska prava, „Javno mišljenje u Srbiji: mišljenja o domaćim ratnim zločinima, Sudske vlasti i Haški tribunal, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava (Decembar 2006), str.6.

ograničio povlastice ekonomske i društvene elite. U Srbiji nakon 2000. godine je opet potpuno drugačija situacija u odnosu na ostale nove demokratije: čak je i snaga instrumenata državne bezbednosti ostala netaknuta, što je tragično i potvrđeno atentatom na Zorana Đinđića, prvog srpskog reformističkog predsednika vlade, koji su izveli teroristi zaposleni u toj službi.

U suštini, događaji iz oktobra 2000. nisu uspeli da podstaknu nacionalno ujedinjenje koje bi vodilo ka temeljnim demokratskim reformama i transformisalo državu u pravcu sigurne demokratije. Ovi događaji su učinili da se politički sistem nađe u stanju oštrog sukoba oko istorijske interpretacije spornih pitanja, pitanja Kosova i srpskog nacionalnog identiteta. Ova dva pitanja od istorijskog značaja očigledno su sprečavala politički sistem, posebno parlament, da se okrene ka budućnosti i započne korenite promene koje bi Srbiju približile Evropi i zajednici zapadnih naroda.

Za mnoge spoljne posmatrače, najizraženija karakteristika trenutne političke kulture u Srbiji je stalni pokušaj srpskog rukovodstva da iznova tumači prošlost. Dok nove države članice EU, uključujući i nove demokratije Istočne i Centralne Evrope, vode rasprave oko određivanja granica i okvira nove Evrope i ubrzano stvaraju novu budućnost, političke debate u parlamentu i među političkim rukovodstvom Srbije još uvek su usmerene na ponovno oživljavanje i tumačenje previranja iz 1389, 1690, 1912, 1914, 1940, 1945, 1990 i sada 2000. godine.

Iako su i prošlost i budućnost veoma važne i mogu prouzrokovati žučne debate, razlika je u tome što se budućnost može stvarati ali se prošlost ne može menjati. Potpuno je jasno da se u poslednjih 20 godina umesto ozbiljne rasprave o budućnosti vodi rasprava o istorijskim pitanjima kako bi se očuvali interesi elite, skinula važna socijalna pitanja sa političke agende, paralisao politički proces i sprečio ulazak Srbije u Evropu i Atlantsku zajednicu. Vezivanje rukovodstva za prošlost, preusmerilo je značajnu energiju mlađe generacije sa pokušaja da se Srbija izgradi u okviru Evrope. Opaska Vilijama Foknera, poznatog romansijera sa američkog juga, može se primeniti u ovoj situaciji: „Prošlost nije umrla. Zapravo, nije još ni prošlost“.

Narodna skupština Republike Srbije: tehnička procena

Opšte je poznato da uspešni parlamenti obavljaju političke i društvene funkcije u korist države koju služe i da ne postoje dva parlamenta koji na isti način i sa istim uspehom obavljaju svoju funkciju. Na političkoj sceni, parlament je više ili manje uključen u uvođenje državne politike, igra važnu ulogu u njenom određivanju i sprovođenju povremene kontrole procesa upravljanja državnom politikom.

Na osnovu merila institucionalizacije i procedura, Nacionalna skupština Srbije očito ima dovoljno institucionalnih instrumenata i autoriteta da sprovodi svoje političke funkcije i može da rešava značajne strukturne slabosti. Primera radi, Ustav Srbije iz 2006. godine daje Narodnoj skupštini ulogu „vrhovnog predstavničkog tela i nosioca ustavne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji“⁵. „Ustav izričito daje ovlašćenje Narodnoj skupštini da donosi odluke o značajnim pitanjima u pogledu rata, mira, bezbednosti, odbrane, budžeta, ugovora i granica, kao i oko formiranja i raspuštanja vlade, kontrole vlade i ministarstava, imenovanja i raspuštanja sudija, tužilaca i drugih navedenih službenika“⁶

Važeći Poslovnik Narodne skupštine (izmenjen 2005. godine) donosi složenu organizacionu strukturu i način rada Skupštine⁷. Pored ostalog, Poslovnik odobrava formiranje 30 skupštinskih odbora i skicira njihove mandate, strukturu i izborni proces. Kao i u svakom novom procesu, prihvatljive su određene korekcije i prilagođavanja, kao što su restrukturiranje odborničkog sistema kako bi se omogućila kontrola vladinih ministarstava i obezbedila dodatna transparentnost savetodavne skupštine i pristupačnost javnosti.⁸

Izveštaj o napretku Srbije koji je EU sačinila 2006. godine ističe značajna dostignuća Narodne skupštine, posebno u pogledu transparentnosti rada i profesionalizma zakonodavstva⁹. Istaknuta je zabrinutost

⁵ Ustav Republike Srbije (2006), Član 98.

⁶ Ustav Republike Srbije (2006), Član 99 i 105.

⁷ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, revidiran tekst u skladu sa dokumentom zakonodavnog odbora 06 No.02–1374/05 od 28. juna 2005. godine

⁸ Izvor: Misija OSCE u Srbiji, 2007, podatak Službe za demokratizaciju Misije OSCE u Srbiji (www.osce.org/documents/srb/2006/07/19817_en.pdf)

⁹ Komisija evropskih zajednica, Srbija 2006, Izveštaj o napretku. Brisel: SEC (2006) 1389 (8. novembar 2006) str 6–7.

zbog nedostatka profesionalnog kadra, nepoštovanja zakonskih rokova i nedostacima u pravilima i procedurama koje štite prava narodnih poslanika¹⁰.

Značajno je pomenuti da su ocene Komisije EU pozitivno prihvaćene u obraćanju Olivera Dulića, novog predsednika Narodne skupštine, na koje se osvrnuo u svom uvodnom komentaru na prvom redovnom zasedanju Skupštine 22. Maja 2007. Dulić je prvo istakao da je neophodno usvojiti zakon kojim bi se definisala prava i obaveze narodnih poslanika. Zatim, kao drugo, izmenu Poslovnika kojim bi se uspostavila bolja ravnoteža između potreba opozicije i zahteva za efikasnošću, kao i da se promene odnosi između Skupštine i vladinih ministarstava kako bi se obezbedila veća transparentnost i odgovornost vlade Skupštini¹¹.

Opšte uzevši, čini se da Narodna skupština poseduje odgovarajuće tehničke instrumente i procedure za izvršenje svojih političkih odgovornosti koje podrazumevaju uvođenje, formulisanje i procenu državne politike i da zna šta treba se uradi. Mnogo je teže pitanje do koje mere je Skupština uspešna u izvršenju ovih zadataka i podleže različitim tumačenjima i procenama.

Narodna Skupština Republike Srbije: bihevioristička procena

Pored državne odgovornosti, parlamenti imaju važnu društvenu funkciju i služe kao savetodavno telo koje ističe socijalne probleme i predlaže alternativna rešenja. Procena parlamenata se takođe vrši u odnosu na to koliko dobro funkcionišu kao institucije u rešavanju i posredovanju u sukobima unutar društvene zajednice, koliko učestvuju u jačanju legitimiteta države i koliko prihvataju mišljenja lojalne opozicije. Narodna skupština Srbije, sve u cilju postizanja rezultata, mora da se podvrgne temeljnim političkim i institucionalnim promenama.

¹⁰ Ibid

¹¹ Narodna skupština Republike Srbije, Prva sednica prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 2007. godini. Izvor: www.parlament.sr.gov.yu (25.maj 2007).

Postoji razlika između problema koji su važni za šire narodne mase i problema o kojima je rukovodstvo spremno da razgovara i rešava ih. Nije novo za Srbiju da politički protivnici i političke partije često prihvataju tradicionalne borbene linije koje odvajaju jednu partiju od druge. Nije neobično da su vodeće političke partije jedino spremne da sprovedu svoje izborne kampanje na već isprobanim i proverenim pitanjima, bez obzira koliki stepen važnosti im pridaje biračko telo. Zakonodavna politika i rasprave zaoštavaju borbene linije između partija i rukovodstva više nego što bi trebalo, zanemarujući pitanja koja su bitna za same birače i samim tim često odstupaju od političkog dogovora. Nažalost, u političkim raspravama još uvek u velikoj meri dominira problem Kosova i srpskog nacionalnog ponosa, što sprečava napredak po pitanjima od presudnog značaja za srpsku politiku.

Anketa javnog mnjenja je pokazala da su ekonomija i pitanje životnog standarda dva najznačajnija pitanja za javnost u Srbiji. Ovi problemi su od velikog značaja za 68%, odnosno 38% populacije i potpuno je razumljivo zašto je to tako¹². Kosovo, u međuvremenu najvažnije pitanje na izborima, partijska previranja, parlamentarne i državne rasprave, iznose u proseku samo nešto više od 20% značaja za javnost, što je manje od trećine onih koji misle da je ekonomija najvažnija¹³. Zabrinjavajuća činjenica je da, dok većina srpskih glasača priznaje da je Kosovo izgubljeno i da treba rešavati druga važna socijalna pitanja, političke stranke ili grupacije u Skupštini nisu spremne da prihvate tu činjenicu i krenu da rešavaju pitanja od najvećeg značaja za veliku većinu građana Srbije. U političkim raspravama srpske elite i u samom parlamentu „prošlost nije prošlost“.

Mnoge činjenice objašnjavaju zaokupljenost Skupštine i nacionalnog rukovodstva pitanjem Kosova i srpskim nacionalizmom zbog čega se zanemaruju problemi od većeg uticaja na srpsko društvo. Jedan od faktora koji produbljuje ovaj problem je nefunkcionalan sistem političkih partija, nedostatak „lojalne opozicije“, atrofija civilnog društva i nesposobnost interesnih grupa da jasno istaknu svoje političke prioritete kao i stalna korupcija u društvu.

¹² Izvor: Beogradski centar za ljudska prava (2006) Op. Cit., str 7.

¹³ Ibid

Nefunkcionalan sistem političkih partija

Pregovori oko formiranja koalicione vlade otegli su se na četiri meseca tokom 2007. što ukazuje na nefunkcionalan proces političkih partija u Srbiji. Ovi pregovori su više bili usmereni na raspodelu ministarstava i individualna politička obeležja nego na pregovore o političkim programima i prioritetima. Službena objava o formiranju nove vlade u maju 2007, ukazuje da je sva pažnja bila usmerena na distribuciju ministarstava i imenovanje ministara, dok praktično ništa nije rečeno o političkom programu i prioritetima nove vlade. U parlamentarnoj demokratiji programi, prioriteti i smernice bi trebali biti makar deo sadržaja u diskusiji koji vodi ka formiranju nove vlade.

U Srbiji, partijske strukture, posebno na lokalnom nivou, veoma su nemoćne, lično orijentisane i promenljive. Partijska lojalnost među samim članovima, kao i u rukovodećem kadru, nije velika, a poistovećivanje glasača sa partijama vrlo površno. Iako ova pojava nije svojstvena samo za Srbiju, postojanje slabih političkih partija koje nemaju kapacitet da mobilišu glasače niti da uverljivo istaknu socijalne interese i programe i nametnu makar minimum discipline u svojim redovima, takođe predstavlja problem za razvoj parlamentarne demokratije¹⁴.

Postojanje političkih partija koje su lično orijentisane kao Srpski pokret obnove pod vođstvom Vuka Draškovića, Pokret snaga Srbije Bogoljuba Karića, čak i Srpska radikalna stranka Vojislava Šešelja uvođi sve vrste dimenzija ličnosti u politički proces uz stalnu pretnju podele i rasepa kao i veliki potencijal za povratak populizma. Ova pojava takođe pojačava sklonost ka simboličnim i emocionalnim političkim izjavama (npr. Kosovo i srpski nacionalni identitet) i da skrene partijske rasprave sa ozbiljnijih političkih pitanja na podstrekača u toj političkoj debati.

Nefunkcionalno ponašanje političkih partija najevidentnije je pri likom razmatranja značajnih političkih pitanja o evropskoj integraciji. Dok većina rukovodećih političkih stranaka i veliki deo javnosti podržava integraciju u EU, ne postoji konsensus među strankama o načinu

¹⁴ Jack Bielasiak "Partijsko suparništvo u demokratijama u nastanku: Reprezentativnost i efikasnost u postkomunizmu i posle" *Demokratizacija*, Vol 12, no.3 (Juni 2005), str 331–356

postizanja tog cilja¹⁵. Izgleda da ne postoji izražena volja da se prevaziđu simbolične i emocionalne izjave da je takav cilj poželjan, a da je insistiranje EU na određenim preduslovima žalosno. Ponovo, pitanje Kosova sve baca u senku i prilika je propuštena.

Odsustvo lojalne opozicije

Glavna karakteristike snažnog i demokratskog parlamentarnog sistema je postojanje lojalne opozicije koja prihvata vrednosti sistema i eventualno može biti partner u budućoj vladi. Srbija, nažalost, nema preduslove za stvaranje lojalne opozicije. Dinamika tranzicije Srbije iz autoritativizma još uvek oblikuje politički sistem i slabi mogućnost razvoja srpskog parlamenta u demokratskom pravcu.

Kao što je poznato, Srpska radikalna stranka je najveća partija u sadašnjoj Skupštini, drži 81 (32%) od 250 raspoloživih mesta. To je partija koja nema realne šanse za formiranje vlade ili za pristupanje koaliciji koja bi oformila vladu; to je partija u kojoj se većini članova pripisuju nedemokratske vrednosti i koji daju sumnjivu podršku vladi i njenim institucijama¹⁶.

Srpski radikali i Socijalisti vide sebe izvan postojećeg sistema i tretiraju se kao parije od strane drugih partija u okviru sistema. Ne mogu biti smatrani ni kao lojalna opozicija niti kao potencijalni vladin partner, a vladajuća koalicija ne može ni da prihvati ni da odbaci glavne koalicione partnere na osnovu programskog sadržaja i još uvek formiraju vladu. U praksi, svaki značajan član koalicije je u mogućnosti da nametne vladi i drugim političkim partnerima svoje političke poglede i potrebu za političkom zaštitom¹⁷. To znači da značajne vladajuće partije moraju da prihvate neslaganje, izbegnu donošenje teških političkih

¹⁵ Vidi Marko Stojić, Između evrofobije i evrofilije: stavovi partije i naroda u Srbiji i Hrvatskoj prema članstvu u EU“ Perspektive evropske politike i društva, Vol.7, No.3 (Septembar 2006): 312–335

¹⁶ Izvor: Centar za slobodne izbore i demokratiju, „Političke podele i vrednosne orijentacije građana Srbije“, Novembar 2005. www.cesid.org

¹⁷ Vidi Anna Grzymala-Busse, „Podržavanje efektivne demokratske konkurencije“ Istočnoevropska politika i društva, Vol.21, No.1 (Zima 2007), str. 91–110.

odluka u pogledu važnih političkih pitanja, kao i da se javno nadmeću oko nevažnih političkih pitanja. (Kosovo i srpski nacionalni identitet) gde niko ne treba da preuzme odgovornost. Pošto politika nije predmet rasprave, politička previranja idu do te mere da se nezvanično odlučuje koja partija ili koji pojedinac će moći da kontroliše koje ministarstvo i zaštitu u skladu sa tim.

Atrofija civilnog društva i politika interesnih grupa

U nekim od novijih demokratija Istočne i Centralne Evrope, značajnu ulogu su odigrali pokreti za stvaranje civilnog društva u periodu ukidanja komunističkog režima i transformacije društva. Iako ove grupe građana nisu dugo opstale kao strateške snage u društvu, izazvale su značajne društvene promene stvarajući nadahnuće za nove političke grupacije i buduće partije, bazirane na širim socijalnim interesima¹⁸. Iskustvo masovnih građanskih pokreta doprinelo je promenama u političkoj kulturi u kojoj neki ograničeni građanski interesi (ekološki, potrošački, penzionerski) mogu prerasti u grupe za pritisak ili NVO i na taj način uticati na politiku vlade i političke partije da se nadmeću za njihovu podršku¹⁹.

Iskustvo Srbije sa pokretima civilnog društva zavisilo je od okolnosti u drugim bivšim socijalističkim državama. Tokom 1990-ih, kad god su se formirali masovniji društveni pokreti, Miloševićev režim je sistematično sprovodio strategiju zavadi pa vladaj u kojoj su razni opozicioni lideri i grupacije dovedeni u režim i date su im političke sinekure, što je dovodilo do razdora u samom pokretu i rušenja antirežimske koalicije.

¹⁸ Iskustvo Češke republike je dobra ilustracija važne ali ograničene funkcije NVO u kasnijem periodu demokratizacije. Vidi Adam Fagan „Pregled razvoja civilnog društva u postkomunističkoj Evropi: Svedočenje Češke republike“ *Demokratizacija*, Vol. 12, No. 4 (Avgust 2005) str. 528–547

¹⁹ Suzan Rose-Ackerman, „Od izbora do demokratije u Centralnoj Evropi: Državna participacija i funkcija civilnog društva“, *Istočnoevropska politika i društva*, Vol. 21, No.1 (Zima 2007), str 31–34

Iskustvo Srbije sa NVO takođe se razlikovalo od iskustva njenih suseda. Nediskriminatorski i oslabljujući efekat koji su imale sankcije i vazдушna kampanja NATO-a, odrekli su NVO od potencijalnih izvora finansiranja i ograničili njihove kapacitete. Pokušaji iz inostranstva da se NVO upotrebe kao instrument pritiska na Miloševićev režim doveli su u pitanje patriotsku lojalnost članova i osoblja, posebno za vreme NATO kampanje. Na kraju, neki NVO su pali pod uticaj različitih korumpiranih ili kriminalnih elemenata društva i služili su da prikriju njihovo kriminalno poreklo i aktivnosti. Zato je iskustvo Srba sa NVO, posebno onih koje su se finansirale iz inostranstva ili kojim su upravljali poznati kriminalni oligarsi, stvorilo okruženje u kojem su mnogi mislili da su NVO oruđe stranih interesa ili prilika da kriminalni elementi održe svoju kontrolu²⁰.

Kada je Miloševićev režim konačno srušen u oktobru 2000, uprkos političkim sloganima i plakatima koji su proklamovali jedinstvo opozicionih sila, opozicione grupe su u politiku ušle kao frakcijski izbor političkih stranaka i grupa bez i jednog jedinstvenog cilja ili zajedničke političke agende. Pored toga, bilo je malo srpskih NVO sa reputacijom, poverenjem i uticajem koji bi udružili konkurentne entitete u cilju formiranja makar jednog privremenog zajedničkog fronta sa programom za nacionalni preporod.

U periodu posle sloma Miloševićevog režima, postojala je slaba inicijativa od strane političkog rukovodstva i stranaka da podstakne širenje i revitalizaciju civilnog društva i rast uticaja NVO ili drugih vidova izražavanja interesa. Podela moći ne dovodi sama po sebi do ostvarenja političkih interesa i relativno mali broj građana Srbije ima konkretno pozitivno iskustvo sa aktivnostima NVO, koje bi ih ohrabrilo da se masovno angažuju.

Krajnji ishod bi bio taj da je političko rukovodstvo sposobno da održava svoj monopol u određivanju političke agende i podeli politič-

²⁰ Za razliku od Bosne i Makedonije, društveno shvatanje NVO u Srbiji je nesumnjivo mnogo negativnije. Videti: Ase Berit Grodeland „Društveno shvatanje nevladinih organizacija u Srbiji, Bosni i Hercegovini i Makedoniji“ Komunističke i postkomunističke studije, Vol. 39, No.3 (2006), str. 221–246

kih priznanja²¹. Nažalost, interesne grupe koje promovišu ciljeve kao što su zaštita životne sredine, prava starih i dece, obrazovne reforme, zdravstvo, zaštita siromašnih ili održavanje životnog standarda penzionera su relativno slabe i imaju smanjen pristup i uticaj na poslanike u Skupštini da bi oni uopšte mogli da čuju i rešavaju njihove probleme. Kao rezultat svega ovoga, sve veći broj građana je nezainteresovan i neupućen u politički proces i nema puno nade da će se nešto promeniti.

Korupcija

Korupcija takođe utiče na neuspeh Skupštine da usaglasi programe koji se odnose na sve važne političke izazove. Iako sva društva imaju neki oblik korupcije, osetan nivo korupcije u Srbiji prožima sve delove društva i slabi legitimitet svake institucije, uključujući i Narodnu skupštinu²².

Prema rezultatima ispitivanja javnog mnjenja, poverenje javnosti u Narodnu skupštinu naglo je opalo sa 53% u novembru 2000. na 19% u decembru 2005. godine²³ i osnovano je pretpostaviti da je na taj pad uticala приметna korumpiranost javnih službi.

Demokratija ne može jačati u atmosferi odomaćene korupcije i ne-realno je očekivati da će se javnost prikloniti sistemu za koji smatra da je podmitljiv²⁴. Ukratko, korupcija stvara čvrsto uverenje u kome demokratija ne može da se razvija, narod napušta institucije države, a politički lideri se opredeljuju za populističke teme, kao svoje jedino sredstvo za prikupljanje javne podrške.

²¹ Postkomunistička društva su sastavljena od jakih individualaca, koji zahvaljujući iskustvu komunizma, nemaju poverenje u grupisanje interesnih grupa. Videti: Nieves Perez-Solorzano Borragan, „Postkomunističke interesne politike: Istraživački plan rada“ Perspektive evropske politike i društva, Vol.7, No.2 (Jun 2006), str. 134–154

²² Dok je važila, studija „Korupcija u Srbiji“ (2001) prikazuje stepen do koga je korupcija prožimala praktično sve delove javnog života u Srbiji. Izvor: Boris Begović i Boško Mijatović, Korupcija u Srbiji. Beograd: Centar za liberalnodemokratske studije (2001)

²³ Izvor: Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Beograd www.cpijm.org.yu

²⁴ Charles H. Blake i Christopher G. Martin, „Dinamika političke korupcije: Preispitivanje uticaja demokratije“ Demokratizacija, Vol. 13, No. 1 (Februar 2006): str 1–14.

Strategija promene

Kao što je gore navedeno, Narodna skupština se suočava sa mnoštvom izazova koji će odrediti njenu budućnost i razvoj demokratije unutar društva. Pošto Srbija nije prva i jedina koja se suočava sa ovim izazovima, Skupština može iskoristiti iskustvo drugih bivših Istočnih i Centralno evropskih zemalja kao orijentir²⁵. Iako ne postoje garancije, temeljna parlamentarna reforma, bihevioristička i institucionalna, može poslužiti kao „pokretački mehanizam“ koji će Srbiju pouzdano uvesti u porodicu evropskih naroda i obezbediti sigurnu demokratsku budućnost²⁶.

Skupština se suočava sa dve mogućnosti: 1) da se podvrgne suštinskim promenama i postane stabilna, organizovana, aktivna i važna institucija demokratije ili 2) da ne učini ništa i da se eventualno odrekne svoje moći i tako postane marginalizovana i u velikoj meri irelevantna institucija. Za poslednjih sedam godina, Skupština nije mogla da preduzme neophodne korake i postigne konsensus oko fundamentalnih odluka ili da spreči posrtanje sistema iz jedne u drugu krizu. Iako je Skupština modernizovala i unapredila zakonodavne instrumente, još uvek nije na pravi način promenila bihevioralnu dinamiku tela. Izvesno je da Skupština više neće biti ključna tačka za nestabilan sistem u periodu kriza bez ozbiljnog smanjenja autoriteta i daljeg opadanja javnog poverenja.

Program za promene treba u isto vreme da se odnosi na najmanje četiri karakteristične crte postojećeg zakonodavnog ponašanja: 1) vezu stranačkog i biračkog sistema;

2) funkciju poslanika 3) odnos zakonodavstvo-interesna grupa-građanin i 4) odnos zakonodavstvo – država. Izvesno je da promena samo jednog dela okruženja neće imati željeni efekat, a da će kumulativni

²⁵ Videti: David M. Olson i Philip Norton, „Postkomunistički i postsovjetski parlamenti: različiti putevi tranzicije“ Glasnik zakonodavnih istraživanja, Vol.13, No.1 (Mart 2007) str 164–196

²⁶ Evropljani i Severnoamerikanci teže da naglašavaju različite elemente procesa demokratizacije. Evropske organizacije se više fokusiraju na izgradnju institucija, a američke grupe na masovnu demokratiju. Obe stvari su neophodne za uspešnu demokratizaciju. Videti: Jeffrey Kopstein, „ Transatlanska podela oko unapređenja demokratije“ The Washington Quarterly, Vol. 29, No 2 (Proleće 2006), str 85–98.

uticaj na promenu sve četiri karakteristike biti neophodan kako bi se osigurao snažan i stabilan demokratski parlamentarni sistem.

Ako se produži sadašnji individualno posmatran i konfliktima rukovođen stranački sistem svaki pokušaj da se ostvari dalja demokratizacija biće osuđen na propast i biće ugrožen do sada ostvareni napredak. Sadašnje partijske strukture nemaju kredibilitet ni mogućnost da se izbore sa korupcijom u društvu pošto prolaze kroz ozbiljne poteškoće u pokušaju kontrolisanja korupcije u svojim sopstvenim redovima. Stranke, posebno one u vladi, nemaju osećaj odgovornosti prema celokupnoj naciji i fokusiraju se na lična priznanja i simbolična pitanja.

Sve dok se prioriteti većeg dela glasača isključuju iz značajnijeg učešća u političkom procesu i sve dok je sistem više suparnički nego kooperativan, nerealno je očekivati da će glasači i stranke koje ih predstavljaju predano raditi u okviru sistema i na uspostavljanju demokratskih principa. Jedan od načina na koji svi poslanici, pa čak i oni nevladini, mogu značajno učestvovati i osigurati podršku glasača i interesovanje za svoje aktivnosti u Skupštini je preko jačanja parlamentarnih političkih odbora koji se baziraju na grupnim i organizacionim interesima (npr. ruralnih) ili zajedničkoj geografskoj pripadnosti (Šumadija, Beograd...)

Poslanik u Skupštini, bez obzira kom stranačkom odboru pripada, takođe zavisi od tradicionalnih resursa u sprovođenju svojih funkcija, pokretanja i izlaganja pitanja koja će se naći na parlamentarnom razmatranju i u sprovođenju kontrole nad vladinim ministarstvima. Poslanik bi imao koristi od upošljavanja profesionalnih kadrova koji bi mu olakšali pristup NVO, univerzitetkim političkim grupacijama i udruženjima interesnih grupa koje mogu da pomognu u prevazilaženju slabosti civilnog društva i interesnih udruženja. Konačno, poslanika treba podsticati da produbljuje veze sa svojim biračima kao način učvršćivanja koncepta neposrednog zastupanja glasača, nezavisno od stranke. Na ovaj način svi glasači i interesi mogu proširiti pristup i zastupanje u Narodnoj skupštini.

Ako želi da održava kontakt sa narodom, demokratski parlament mora da ima stalnu kontrolu od strane grupa i udruženja u civilnom društvu. Za demokratsku kontrolu je pogubno ako političke stranke zadrže isključivo pravo na sve odnose građanin-zakonodavstvo. Učvr-

šćivanje medijske slobode kao i omogućavanje pristupa NVO-a i udruženja većanjima odbora, jačanje samih poslanika i članova političkih odbora od velikog su značaja za ovaj proces. Vanstranačko finansiranje raznih studija i izveštaja od strane Skupštine, koja se bave značajnim pitanjima, takođe će doprineti demokratskom političkom procesu, vraćanju poverenje javnosti u Narodnu skupštinu, a stranački lideri više neće moći da odlažu rešavanje važnih političkih problema.

Od velike važnosti za svako dalje jačanje uloge Skupštine u političkom društvu je proširenje mogućnosti zakonodavstva da vrši nadzor nad vladom. Sve dok Skupštini nedostaje profesionalna ekspertiza da sagleda veliki broj programa i aktivnosti ministarstava, njena je obaveza da zaštiti javnost i upravlja aktivnostima države. Iako je interpelacija dragoceno sredstvo, ona ipak nije dovoljna. Skupština mora da uposli profesionalni i vanstranački zakonodavni kadar sa ekspertizom iz oblasti budžetskih pitanja, finansija, ekonomskog razvoja, nacionalne bezbednosti, međunarodnih odnosa i dr, kao još jedan od načina da se obezbedi odgovarajuća kontrola. Oslanjanje na stručnost NVO-a, univerzitetskih konsultantskih grupa i druge slične grupacije, još je jedan od načina da se prikupe stručna znanja i veštine. Na kraju, kontrola je značajna jedino kada je javna, a to se može postići putem informisanih, nezavisnih i revnosnih elektronskih i štampanih medija.

Jim Seroka

THE SERBIAN NATIONAL ASSEMBLY AS THE FOCAL POINT FOR CHANGE: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Abstract: Parliament is an essential institution for democratic rule. In Serbia, the National Assembly has made enormous strides in carrying out its mission and in helping to transform society into a democratic enterprise. While it no longer resembles the rubber stamp legislature of the Milošević era, it has still not achieved full legitimacy as a democratic legislative body able to represent all the voters in the state. The fiasco in the protracted formation of the

current government (i. e. 2007) underscores the extent to which the National Assembly must address its essential shortcomings.

It seems clear that the Assembly has reached a point where it needs to decide if it is to succumb to the forces opposed to democratic representation in the name nationalism or other populist causes, or if it is to reform and strengthen its behavior to address the problems of society and restore confidence of the people in their democratic institutions. Despite the comfort of populist sloganeering, the Assembly and the political system must address the issues that make a difference to the people; it must solicit the people's advice and support; it must strive to include all significant interests in the decision-making process; and it must be transparent and open in this process.

Key words: National Assembly, Serbia, Opposition, Civil Society, Corruption

MAKEDONSKI MODEL PARLAMENTARIZMA I DEMOKRATIJE

Sažetak: *Autorka analizira makedonski model vladavine kroz odnose legislative i egzekutive, na normativnom nivou i u stvarnosti. Formalno-pravno, radi se o mešovitom, odnosno parlamentarno-predsedničkom modelu, ali suštinski, o parlamentarnom sistemu sa elementima predsedničkog sistema. Po njoj, problematična i relativna metodološka vrednost dihotomne klasifikacije vladavine može se videti i na makedonskom primeru podele vlasti. Makedonski „ustavni koktel“ je još složeniji i hibridniji u faktičkom funkcionisanju institucija, zbog odsustva demokratske tradicije i participativne političke kulture, zbog partitokratske države u kojoj je teško utvrditi gde prestaju partije i počinje država, kao i zbog fragilnog civilnog društva.*

Komplikovan etnički, religiozni i jezički habitus makedonskog društva kroz konstitucionalizaciju elemenata konsocijalne demokratije ne samo u sferi kulturnog identiteta već i na institucionalnom nivou i u proces odlučivanja direktno utiče na makedonski parlamentarizam. Zbog toga, autorka ukazuje na dileme parlamentarizma vezane za konsocijalni model demokratije, osobito u uslovima nedostatka osnovnih preuslova za njen uspeh.

Ključne reči: *parlamentarizam, demokratija, multikulturalno društvo, kosocijalni model demokratije*

1. O modelima vladavine i relativnosti dihotomne klasifikacije

U osamdesetim godinama XX stoleća politička nauka aktuelizuje značaj političkih institucija za demokratiju. Institucionalisti se fokusiraju na ulogu političkih institucija u političkom sistemu, kao i na uticaj modela vladavine na njihovu funkcionalnost.

Odnos između legislative i egzekutive bitno determiniše model vladavine i politički sistem. Model vladavine nije determinisan samo ustavnim okvirom, već je duboko povezan sa (ne)demokratskom tradicijom, političkom kulturom, civilnim društvom, a posebno sa izbornim i partijskim sistemom. Pravni iluzionizam je verovati da je model vladavine identičan sa ustavnim modelom. Isti normativni model različito funkcioniše u različitim periodima u istoj državi, kao i u različitim političkim sistemima.

Uslovljenost političkih institucija od spoljnih faktora otežava utvrđivanje „čistih modela.“¹ Slika stvarnosti je uvek šarenolikija od teorijske i ustavne skice. Tradicionalna dihotomija „parlamentarni model – predsednički model“ ima relativnu metodološku vrednost, zbog prisustva predsedničkih elemenata u parlamentarnim sistemima i parlamentarnih u predsedničkim.

Pitanje je da li možemo govoriti o modelu ili modelima parlamentarnog sistema. Abstrakcija od “(ne)bitnih“ razlika prilikom kreiranja modela ponekad dovodi do „čudnih“, nekompatibilnih klasifikacija, odnosno familija. Koja je metodološka vrednost klasifikacije koja u isti parlamentarni model ubraja Veliku Britaniju i Indiju, na primer? Isto pitanje važi i za komparaciju savremenog britanskog kabinetskog sistema sa parlamentarnim sistemom iz XIX veka, kao „zvezdano doba“ britanskog parlamentarizma.

I predsednički model vladavine pati od istih ili sličnih dilema. Teško je naći sličnost između američkog predsedničkog sistema i južnoameričkih kaudiljističkih sistema? I sam američki predsednički sistem je

¹ O ulozi generičkih modela, „koji ne mogu biti zamena za pažljivu deskripciju pojedinačnih modela, ali su neophodni instrumenti za sistematsko istraživanje“ vidi kod M. Laver and K. Shepsle., *Making and Braking Governments*, Cambridge University Press, 1996, P. 5–7.

prolazio kroz različite faze: fazu kongresne vladavine, sudokratije, ali i (pre)jakog predsednika, u kojoj i danas živi.

2. Neke bitne karakteristike parlamentarnog i predsedničkog sistema i primeri prvog i drugog

Teško je dati preciznu definiciju parlamentarnog sistema. Ipak, čini se da se najviše i najčešće potencira da se radi o sistemu fleksibilne podela vlasti i političke odgovornosti vlade pred parlamentom.² Generalno, vlada nije izabrana, već nominovana u saglasnošću sa parlamentom i vrši svoje funkcije sve dok uživa njegovo poverenje. Kontrabalans ovlašćenju parlamenta da izglasa nepoverenje vladi je pravo vlade ili šefa države da raspusti parlament.³ Rodno mesto parlamentarnog sistema je Engleska (mater parlamentorum). Primeri dosledne primene parlamentarnog sistema su Japan i Italija. Kroz istoriju i u savremenim uslovima on se javlja u različitim oblicima u Belgiji, Holandiji, Nemačkoj, Indiji, Kanadi i dr.⁴

Predsednički sistem se karakteriše strogom podelom vlasti i moncefalnom egzekutivom.⁵ Diverže ukazuje na dve bitne karakteristike ovog sistema: prvo, neposredni izbor šefa države i drugo, nemogućnost parlamenta da glasa za poverenje predsednika i njegovih ministara (Duverger, 1980:166).

Da zaključim, postoji bitna razlika odnosa parlamenta i egzekutive u predsedničkom i parlamentarnom sistemu. U većini evropskih država fenomen tzv. „egzekutivnog dualizma“ proizlazi iz evolucije Vestminsterskog modela u „modele franco-britannique“.⁶

² Šire kod V. Vasovića, *Savremene demokratije*, I, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 99

³ Šire kod B. Vankovske, *Politički sistem*, Bomat Grafiks, Skoplje, 2007, str.127–138

⁴ O britanskom kabinetskom sistemu, o francuskom fragmentisanom parlamentarizmu III i IV Francuske republike i o nemačkom parlamentarnom kancelarskom sistemu vidi kod V. Vasovića: *Savremene demokratije*, I. Službeni glasnik, Beograd, str. 336–405; 456–466; 577–639.

⁵ V. Vasović, *op. cit.*, str 98.

⁶ Slično razmišlja i Jan Herman Reestman vo *Presidential Elements in Government: Introduction*, *European Constitutional Review*, 2:54–59,2006, p. 54

3. Mešoviti model organizacije vlasti

3.1. O njegovoj kontradiktornoj prirodi

Treći talas demokratije (Huntington, 1991) pogodivši uraganskom snagom države Istočne i Centralne Evrope pojačao je naučni i praktični interes za oblike demokratije. Bogatstvo kombinacija relativizuje i problematizuje dihotomiju parlamentarni- predsednički sistem(i). Poznati rad „Predsednička ili parlamentarna vlast – da li to pravi nekakvu razliku“ (Linz, 1994) personifikuje ovu dilemu.

„Uvođenje“ još jednog modela/sistema koji kombinuje obeležja dva osnovna tipa je „metodološki pokušaj“ da se adekvatno odgovori na ambivalentnu demokratsku stvarnost. Literatura posvećena „novom“, mešovitom sistemu je relativno siromašna.⁷ I broj njegovih pobornika nije velik. Ipak, Sartori mu daje prednost u odnosu na ekstremni parlamentarizam i ekstremni prezidencijalizam. Heterogena, pa i kontradiktorna priroda ovog modela otežava njegovo definisanje (Elgie, 1999: 132). Politički i ustavni inženjering u novim demokratijama (post-autoritarnog ili post-konfliktnog tipa) još više komplikuje njegov habitus.

Robert Elgi razlikuje tri tipa definicija mešovitog sistema:

- a) prvi tip definicija polazi od realne moći institucija. Polupredsedničkim sistemom se određuje onaj u kojem postoji bicefalna izvršna vlast, sa akcentovanim ovlašćenjima predsednika države. Pri tome je irelevantno da li se predsednik bira na direktnim izborima ili u parlamentu, ili kakav je njegov ustavni status. Bitni su realni odnosi, odnosno realna nadmoć predsednika države nad premijerom i kabinetom. Ovoj grupi pripadaju mnoge države Centralne i Istočne Evrope, uključujući i države- naslednice bivšeg Sovjetskog Saveza.
- b) drugi tip definicija kao kriterij uzima kombinaciju ustavnih rešenja i aktuelne moći nosilaca izvršne vlasti. Po Morisu Diveržeu, koji je prvi upotrebio sintagmu „mešoviti sistem“ u 1970. godini, polupredsednički sistem je onaj politički sistem u kojem:

⁷ Zbog ovih razloga European Constitutional Review, 2, 2006 aktualizuje ovu temu na svojim stranicama: 54–100.

prvo, predsednik se bira na neposrednim izborima na osnovu opšteg biračkog prava; drugo, predsednik raspolaže značajnim ovlašćenjima; treće, nasuprot sebi ima premijera i ministre sa izvršnom i upravnom vlašću, koji mogu zadržati svoju poziciju sve dok uživaju parlamentarnu podršku (Duverger, 1980:166). Sledbenici ovog pristupa smatraju da je za identifikaciju polu-predsedničkog sistema nužan, ali ne i dovoljan direktni izbor predsednika, odnosno da je potrebno da se radi o jakom predsedniku (Stepan and Skach, 1993:35). Kao primeri ovog modela se navode Francuska i Portugal. Ovu percepciju prihvata i Sartori. Po njemu, Austrija, Island i Irska ne pripadaju grupi semi-predsedničkih sistema, već su u suštini parlamentarni sistemi, sa ustavno jakim predsednicima, ali realno slabim.

- c) treći tip definicija polazi od institucionalnog dizajna, bez obzira na stvarne odnose. Po njemu, mešoviti sistem ima bicefalnu egzekutivu, sa predsednikom izabranim na direktnim izborima i sa fiksnim mandatom i premijerom i kabinetom, koji su odgovorni parlamentu (Elgie, 1999:146)

Dovani Sartori smatra da je za polu-predsednički sistem bitno:

- a) da se predsednik bira direktno ili indirektno i da ima unapred opredeljen mandat i
- b) da predsednik deli izvršnu vlast sa premijerom, odnosno da postoji bicefalna egzekutiva.

Dvoglava izvršna vlast se karakteriše:

- a) predsednikovom nezavisnošću u odnosu na parlament, ali on ne vlada direktno i sam, već je nužno da njegove direktive prihvati i vlada;
- b) premijer i ministri su nezavisni od predsednika u meri u kojoj zavise od parlamenta;
- c) odnosi u egzekutivi su promenljivi, pod uslovom da svako od nosilaca raspolaže potencijalnom autonomijom (Sartori, 2003:154–155).

Razlike u poimanju i definisanju mešovitog sistema imaju i terminološki odraz. Postavlja se pitanje da li su poluparlamentarni i po-

lupredsednički sistem sinonimi? Da li prefiks „polu“ označava da se sistem nalazi na sredini ose čiji je jedan pol parlamentarni, a drugi predsednički sistem, ili se radi o posebnom modelu koji ne implicira kretanje po osi? Po Diveržeu, termin polupredsednički je adekvatniji jer odražava jačinu statusa predsednika.

Drugi autori potenciraju da se radi o nekoherentnom, pa i konfliktnom sistemu, a ne o čistom modelu. Po njima, „mešovitost“ se izražava na dva načina: u jednom slučaju, kao premijersko-prezidencijalni sistem u kojem neposredno izabrani predsednik nominuje premijera, koga bira parlament, ali predsednik nije ovlašćen da raspusti vladu ili da smeni premijera i u drugom slučaju, predsedničko-parlamentarnom sistemu, kada predsednik ima ovlašćenje da nominuje premijera i da raspusti vladu. Naravno, kao i u slučaju parlamentarnog i predsedničkog sistema, tako i kod mešovitog, način njegovog funkcionisanja zavisi od demokratske tradicije, političke kulture, izbornog i partijskog sistema. Njegova funkcionalnost, posebno zavisi od toga da li su dve glave izvršne vlasti, predsednik i premijer iz iste partije ili ne. U drugom slučaju radi se o kohabitaciji. Moris Diverže ne promišlja francuski sistem kao originalnu sintezu predsedničkog i parlamentarnog sistema, već identifikuje faze parlamentarnog i predsedničkog sistema u njegovom razvoju. Drugačiju percepciju ima Đovani Sartori, tvrdeći da je sistem Pete republike autentični, mešoviti sistem, zasnovan na fleksibilnoj, dvoglavoj strukturi egzekutive, čije uzajamno funkcionisanje zavisi od parlamentarne većine.

3.2. O problemima mešovitog modela

Mešoviti model organizacije vlasti ima sve veću primenu, ali i kontraverzne rezultate. Prvi put se uvodi Ustavom Finske iz 1919. godine. U različitim oblicima ga uvode: Austrija -1934.; Irska -1937.; Island-1944.; Francuska- 1958.; Portugal-1976.; Ruska federacija -1993. i druge postkomunističke zemlje Centralne i Istočne Evrope.

Peta francuska republika u vreme Šarla de Gola se smatra najtipičnijim primerom mešovitog sistema. Izvor De Golove moći nije samo Ustav iz 1958. godine, u kojem predsednik ima prvo, počasno mesto, već i njegova „istorijska uloga“ u potrazi za stabilnim sistemom kao i

nesporna harizma. Dominantna predsednička vlast nije otišla u francusku istoriju sa odlaskom De Gola, već je postala francusko nasleđe. Čini se da je F. Miteran, kao politički Le Dieu (bog), prevazišao inauguratora ovog modela u praktikovanju prezidencijalizma. Peta francuska republika ima fleksibilnu podelu vlasti i bicefalnu egzekutivu, kao obeležja parlamentarnog sistema. Ali obe glave, i predsednička i vladina imaju efektivnu vlast. Šef države se bira na direktnim izborima i „neposredni dijalog“ sa narodom, kako je de Gol imao običaj da kaže, osnovni je razlog za transformaciju šefa države u republikanskog monarha. Francuski predsednik obezbeđuje „redovno funkcionisanje javnih vlasti i kontinuitet države“ i on je „garant nacionalne nezavisnosti, integriteta teritorije, poštovanja ugovora zajednice i međunarodnih ugovora“ (član 5 Ustava). Zapravo on ima misiju arbitra. Prilikom imenovanja premijera šef države nema obavezu da konsultuje legislativne partije, ali naravno on mora da vodi računa o parlamentarnoj većini, a na predlog premijera imenuje i razrešava članove vlade. Francuski šef države predsedava sednicama Vlade, nosi akte bez premapotpisa premijera ili nadležnog ministra; dekretom otvara i zatvara sednice francuskog parlamenta i posle konsultacija sa premijerom i predsednicima Nacionalne skupštine i Senata raspušta parlament i raspisuje prevremene izbore.

Ali francuski model ima i svoju parlamentarnu dimenziju: vlada je politički odgovorna parlamentu; ona ima zakonodavnu inicijativu; utiče na kreiranje dnevnog reda parlamentarnih zasedanja; funkcioniše mehanizam poslaničkih pitanja i vlada mora da se povuče sa političke scene, ako to odluči parlamentarna većina. Konfliktnost je organska karakteristika ovog modela, zbog postojanja dva organa sa istim legitimitetom, što omogućava različitu interpretaciju „narodne volje“ od strane parlamenta i predsednika republike.

Za razliku od predsedničkog i parlamentarnog sistema, mešoviti modeli ne sadrže soluciju za rešavanje konflikta između zakonodavne i izvršne vlasti. “Oni nemaju koherentnost i povećavaju rizike za konflikte, ako svaki organ insistira na svojoj vlasti u celini. Rizici od blokade institucija nisu za potcenjivanje. (Pactet, 1992:155). Konflikti između predsednika i parlamenta su očigledni kada predsednik nema podršku parlamentarne većine. To se događa kada dve vlasti pripadaju različitim

partijama. Radi se o kohabitaciji, kao obliku vladavine suprotstavljenih strana, kao „sustanarstvu“, kao kontradiktornom suživotu.

Uspeh Pete francuske republike nije sporan. On je doneo ustavnu i vladinu stabilnost, obezbeđujući poštovanje volje elektorata. Francuska je uspešno prebrodila mnoge krize, građanski rat koji je sledio alžirski konflikt, imploziju iz 1968. godine, konfliktne kohabitacije. Francuske institucije su stabilne, a periferne političke partije i njihovi akteri – marginalizovani.

Jedan režim može opstati samo ako je adaptibilan. Kritika francuskog modela nije usmerena ka rušenju temelja Pete republike. Ustavna terapija je trebalo da omogući deliberativnu demokratiju t. j. demokratiju rasprave.⁸ Na toj liniji je bila i promena člana 6 Ustava, odnosno skraćivanje mandata predsednika republike, od sedam na pet godina, kao i ustavna konkretizacija predsedničke odgovornosti iz 2006. godine, kao reforma „a minima“, u potrazi za kontrolisanim prezidencijalizmom. Ali govori se i o reformi „a maxima“, kao „hirurškom zahvatu za rešavanje heksagonalnih problema francuskog prezidencijalističkog sistema.“ Političke partije su prezidencijalizovane. Politička diskusija je prezidencijalizovana. Politički život je prezidencijalizovan. Akademski polu „prezidencijalna, Francija je faktički hiper-prezidencijalna.“ (Duhamel, 1993:181).

Komparativno iskustvo mešovitih sistema razotkriva da se oni više razvijaju kao prezidencijalizam u konzulskoj formi, a manje kao parlamentarni sistem. Razlog? -odsustvo duže demokratske tradicije i demokratske političke kulture, kao i nizak nivo socijalno – ekonomske razvijenosti. Obratno, elementi parlamentarnog sistema su naglašeniji u mešovitim sistemima u zemljama sa dužom demokratskom tradicijom i razvijenom privredom. Ovo pravilo ne važi za makedonski mešoviti sistem.

⁸ Pod predsedništvom Žorža Vedela, Konsultativni komitet za reviziju ustava je Predsedniku republike uručio Glavne predloge za ustavnu reformu u 1993. god. Vidi: O. Duhamel, Ustavno pravo, Skoplje, 2004, str.184–186.

4. Mešoviti sistem na makedonski način

4.1. Makedonski „ustavni koktel“

Ustav R. Makedonije iz 1991. godine inauguriše princip podele vlasti kao temeljnu vrednost ustavnog poretka⁹. Nosilac zakonodavne vlasti je Skupština, Vlada i predsednik Republike dele izvršnu vlast, a sudska vlast pripada sudovima.

Skupština je definisana kao predstavničko telo građana i kao nosilac zakonodavne vlasti.¹⁰ Ona broji od 120–140 poslanika, izabranih po proporcionalnom izbornom sistemu sa upotrebom D'Hontove formule, bez izbornog praga, u okviru 6 regionalnih izbornih jedinica, od kojih svaka daje po 20 poslanika. Mandat poslanika je 4 godine. Znači, izvor legitimiteta Skupštine je volja elektorata, izražena na opštim, neposrednim i slobodnim izborima, sa tajnim glasanjem. Egzekutiva je, kao što smo već pomenuli, bicefalna. Vlada je nosilac efektivne izvršne vlasti, a predsednik ima simbolične izvršne funkcije i pored toga što se bira na neposrednim izborima, čime i sam stiče legitimitet na isti način kao i Skupština. Mandat predsednika R. Makedonije iznosi 5 godina.

Sudsku vlast vrše sudovi, kao samostalni i nezavisni državni organi. Po Zakonu o sudovima iz 2006. godine u R. Makedoniji postoje: Vrhovni sud R. Makedonije, četiri apelaciona suda (u Skoplju, Štipu, Bitolju i Gostivaru), 27 osnovnih sudova i Upravni sud.

Sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i ratifikovanih međunarodnih ugovora.¹¹

Fleksibilnu podelu vlasti kao karakteristiku parlamentarnog sistema možemo sagledati u međusobnom mešanju tri vlasti. Skupština „ulazi“ u izvršnu vlast preko: poslaničkih pitanja i interpelacija; glasanja o (ne)poverenju Vladi; izbora i razrešenja predsednika i članova Vlade; prava da traži od Predsednika Republike mišljenje o pitanjima iz njegove nadležnosti; prava da pokrene „impeachment“ za Predsednika Republike, u slučaju kršenja ustava i zakona. Skupština utiče na sudsku vlast na više načina: donošenjem zakona o sudovima, čime utvrđuje vid

⁹ Član 8, alineja 4 Ustava

¹⁰ Član 61 Ustava

¹¹ Amandman XXV na član 98 Ustava

i broj sudova; donošenjem sudskog budžeta; izborom javnog tužioca; izborom 3 člana Republičkog Sudskog Saveta, koji ima 15 članova.

Vlada R. Makedonije se meša u zakonodavnu vlast: predlaganjem zakona (ona je predlagač više od 97% zakona), budžeta i drugih propisa; davanjem obaveznog mišljenja na predloge zakona i drugih propisa, predloženih od ovlašćenih predlagača; učešćem u radu Skupštine i njenih radnih tela; pravom da traži sazivanje sednice Skupštine.

Predsednik Republike utiče na zakonodavnu vlast preko: prava na suspenzivni veto na zakone koje Skupština donosi relativnom ili apsolutnom većinom; izveštaja Skupštini o stvarima iz njegove nadležnosti, koji podnosi najmanje jednom godišnje; preko imenovanja i razrešenja Vlade i imenovanja i razrešenja funkcionera, čiji je izbor u nadležnosti Skupštine, za vreme ratnog i vanrednog stanja, ako Skupština ne može da se sazove.

Makedonski ustavni model organizacije vlasti pripada grupi mešovitih sistema, ali u njemu dominiraju parlamentarna obeležja: prvo, Vlada proizlazi iz parlamentarne većine i odgovara Skupštini za svoj rad; drugo, postoji dvoglava izvršna vlast; treće, šef države je stabilan, a Vlada nestabilan element egzekutive i četvrto, postoji saradnja između zakonodavne i izvršne vlasti. Ali, u njemu nedostaju neke standardne karakteristike parlamentarnog sistema: ne predviđa se raspuštanje Skupštine od strane izvršne vlasti; ne postoji institut ministarskog premapotpisa na akte šefa države; ne postoji kompatibilnost poslaničke i ministarske funkcije, već inkompatibilnost. Prema tome, jasno je da se ne radi o „čistom“ parlamentarnom sistemu, već o mešovitom modelu.

Elemente predsedničkog sistema nalazimo u ustavnim normama o: prvo, neposrednom izboru šefa makedonske države; drugo, o pravu na suspenzivni veto; treće, odgovornosti predsednika za kršenje ustava i zakona (impeachment). Ali, odsustvuju bitne karakteristike predsedničkog sistema kao: stroga podela vlasti; monocefalna egzekutiva i predsednički kabinet. Zbog toga, ne možemo govoriti o predsedničkom sistemu, a još manje o prezidencijalizmu.

U odnosu na dominantni model mešovitog sistema u obliku polupredsedničkog sistema francuskog tipa ustavni model makedonske organizacije vlasti se razlikuje po tome što:

prvo, šef države nema efektivnu izvršnu vlast, odnosno ne imenuje predsednika vlade, ne predsedava sednicama vlade, niti potpisuje vladine akte; drugo, izvršna vlast ne raspolaže pravom na raspuštanje Skupštine; treće, makedonski predsednik države nema pravo da raspisuje referendum, kao francuski; četvrto, makedonski predsednik nije ovlašćen predlagач zakona, ali je ovlašćen predlagач promene ustava.

Sličnost makedonskog modela sa francuskim modelom se odnosi na institut inkompatibilnosti poslaničke i ministarske funkcije, koju je strasno branio De Gol, kao i na bicefalnu izvršnu vlast.

Već smo rekli da Ustav R. Makedonije ne poznaje institut raspuštanja Skupštine od strane organa izvršne vlasti, već samo institut samoraspuštanja. Znači Skupština se može raspustiti samo ako tako odluči apsolutna većina poslanika. Radi se o retkom ustavnom rešenju u komparativnom ustavnom pravu. Poznaje ga Osnovni zakon Izraela iz 1958. godine, po kome su Kneset mogli raspustiti samo poslanici, ali ne i vlada i predsednik Izraela. Čvršće rešenje sadrži Ustav Norveške iz 1814. godine, po kojem Storting ostaje za vreme celog mandatnog perioda od četiri godine, bez mogućnosti da bude raspušten, ili samoraspušten. I Švajcarski Nacionalni savet ne može biti raspušten ni od izvršne vlasti ni od samih poslanika (Lovo, 1999: 223). U poslednjem slučaju radi se o konventskim elementima u švajcarskom sistemu, ali ne smemo zaboraviti da je Švajcarska i unikatan primer direktorijalnog modela.

Izbor i razrešenje predsednika vlade i članova vlade od strane Skupštine i nemogućnost raspuštanja Skupštine, odnosno mogućnost samoraspuštanja daju makedonskom „parlamentarno-predsedničkom“ hibridu organizacije vlasti i elemenat skupštinskog sistema. Dodajmo da makedonski predsednik Vlade ne može samostalno razrešiti pojedine ministre, već mu za to treba saglasnost Skupštine, kojoj predlaže razrešenje. Tako, Skupština pretil predsedniku Vlade ne samo izglasavanjem nepoverenja (kad vlada odlazi bez mogućnosti da izazove zajedničku „političku smrt“, odnosno raspuštanje Skupštine) već i mešanjem u njegovu kadrovsku politiku. On nema slobodu da vrši kadrovske rekonstrukcije „svog“ kabineta, bez saglasnosti Skupštine. To pravi Vladu inferiornom u odnosu na Skupštinu, čime se relativizuje i problematizuje sam princip podele vlasti. U ovom kontekstu ne možemo govoriti

o ravnopravnosti legislative i egzekutive, niti o odgovornosti Vlade u duhu parlamentarnog sistema. U uslovima kada ne postoji ustavna i zakonska mogućnost za prevremene izbore, Skupština (bez obzira na (ne)efikasnost) ostaje nedodirljiva četiri godine, ne samo za izvršnu vlast već i za birače, kao izvor njenog legitimiteta! Samo monistička teorija parlamentarizma iz druge polovine XIX veka može biti teorijska inspiracija ovom modelu (Škarić, 2006: 449).

Akademik E. Dimitrov kvalifikuje makedonski model organizacije državne vlasti kao „parlamentarni sistem sa elementima skupštinskog sistema“ (Dimitrov, 1991:108).

Po nama, radi se o parlamentarnom sistemu sa elementima predsedničkog sistema, ali i elementima skupštinskog sistema.

4.2. Realni lik makedonskog mešovitog sistema

4.2.1. Janus sa predsedničkim licem i Janus sa parlamentarnim licem

Relativno kratkotrajno iskustvo makedonskog parlamentarizma i demokratije još jednom dokazuje da faktička moć i odnosi makedonskih institucija ne zavise samo i najviše od ustavnih normi. Za vreme većine mandata (do 1998.) harizmatičnog predsednika K. Gligorova, mešoviti sistem je, de facto, transformiran u predsednički. To tvrdi i Karnegijeva komisija za Balkan u svom Izveštaju iz 1996- godine.¹² I obratno, za vreme mandata B. Trajkovskog mešoviti sistem je funkcionisao kao parlamentarni. Naravno, realni status predsednika je tesno povezan sa njegovom partijskom pripadnošću, i pored toga što Ustav R. Makedonije predviđa inkompatibilnost predsedničke funkcije sa vršenjem druge funkcije, profesije ili partijske funkcije.¹³ Ali, kada je predsednikova partija na vlasti, on neformalno postaje ključna figura sistema, koji dobija karakter predsedničkog. Jaka ličnost i socijaldemokratska parlamentarna većina u periodu od 1992–1998. su Gligorovu omogućili da bude glavni „decision maker.“ Dolaskom VMRO-DPMNE na vlast u

¹² Vidi „Report of the International Commission on the Balkans, Unfinished Peace, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C, 1996, p.128

¹³ Član 83, stav 1 Ustava R. Makedonije

1998. god., mešovitosť sistema se manifestuje kao parlamentarno-predsednički sistem, u uslovima konfliktne kohabitacije.

Kada predsednik države nije dominantna figura u vladajućoj partiji on postaje produžena ruka vlade. Predsednik B. Trajkovski, i pored toga što je bio član Izvršnog Komiteta VMRO-DPMNE, pre izbora za predsednika države nije imao veći uticaj na partijsku politiku, već je bio u senci Lj. Georgijevskog. Zbog toga je period 1999–2002. vreme parlamentarnog sistema. Kabinetski tip nije mogao doći do izražaja, zbog nedovoljno jake parlamentarne većine tzv. „Koalicije za promene.“

U partitokratskoj državi kakva je Makedonija nezamislivo je da na predsedničkim izborima pobeđi nepartijska ličnost, koja bi svojom nezavisnošću bila faktor balansiranja moći Skupštine i Vlade. Izbor u dva kruga, gde se u prvom krugu traži apsolutna većina, a u drugi krug idu dva najbolje plasirana kandidata (balotaža) i pobeđnik je kandidat koji je dobio većinu glasova od onih koji su glasali, pod uslovom da je glasala većina od upisanih, traži široku partijsku podršku i aktivnost, kakvu ne mogu obezbediti samostalni kandidati. Da ne govorimo o potrebnom novcu za kampanju.

4.2.2. Kohabitacija – partnerstvo i/ili konflikt

Saradnja predsednika Republike i Vlade je nužnost u pitanjima zajedničke nadležnosti u oblasti spoljne politike, odbrane i bezbednosti zemlje. U ovim sferama bicefalna izvršna vlast je uspešnije funkcionisala kada su obe glave imale istu političku opciju, iako smo i tada bili svedoci neusaglašenih pa i suprotstavljenih izjava i stavova predsednika države i predsednika vlade, kao rezultat patrijahalne političke kulture, prestiža, sujete, pritiska koalicionog partnera ili međunarodne zajednice.¹⁴

Sukob je bio otvoren u slučaju različite političke orijentacije, odnosno za vreme kohabitacije. Po ustavu R. Makedonije međunarodna politika je zajednička nadležnost predsednika Republike i Vlade R. Makedonije, ali njeno vođenje je glavni predsednikov domen. Po Ustavu, Predsednik zaključuje međunarodne ugovore, a Vlada, ako je to utvrde-

¹⁴ Predsednik države, Crvenkovski i Predsednik Vlade, Bučkovski su više puta davali različite izjave vezane za Kosovo!

no zakonom.¹⁵ Ne retko, ekstenzivnom interpretacijom ove odredbe od strane Vlade kao predlagača zakona, Vlada postaje dominantni subjekt u ovoj sferi. Tako, Zakon o zaključivanju, ratifikaciji i izvršenju međunarodnih ugovora Vladu „promoviše“ (tretira), kao subjekta zaključivanja međunarodnih ugovora u preko 20 oblasti društvenog života!

Prevenciju potencijalne disharmonije u vršenju zajedničkih nadležnosti i nužno partnerstvo između Predsednika države i Vlade na tom planu pokušava se obezbediti Zakonom o Vladi, po kojem je Vlada dužna da informiše Predsednika države o ostvarivanju njenih prava i dužnosti u pitanjima od zajedničke nadležnosti. U praksi informisanje teško funkcioniše ili ne funkcioniše u slučaju kohabitacije. Eklatantan primer ove tvrdnje je diplomatsko priznavanje Tajvana iz 1999. godine. Vlada Lj. Georgijevskog je tajno priznala Tajvan, „zaboravivši“ da informiše Predsednika države, ali i zaboravivši da je predsednik države nadležan za primanje akreditivnih pisama stranih diplomatskih predstavnika, što znači i tajvanskog! Da ne govorimo o drugim posledicama ovog priznavanja. Usledio je veto Kine na produžavanje mandata UNPREDEP-a u Makedoniji i snage UN na granici sa Srbijom, u delu Kosova, su bile supstituisane NATO trupama. U Makedoniji u ovom, kao i u mnogim drugim slučajevima političari ne znaju za teoriju mandata.¹⁶ Naravno, u ovom slučaju nisu shvatili da se radi o geopolitici.

I „Zakon o odbrani“, konkretizujući ustavne norme o odbrani države, proširuje funkcije Ministarstva odbrane u sferi komandovanja i opreme oružanih snaga, zaboravljajući da je predsednik Republike, po Ustavu, vrhovni komandat oružanih snaga Makedonije.¹⁷

Sfera bezbednosti, takođe, zbog podeljene nadležnosti između Predsednika države i Vlade, zahteva njihovu tesnu saradnju. U tom cilju „Zakon o Obaveštajnoj agenciji“ predviđa da je Predsednik Republike nadležan za imenovanje i razrešenje Direktora agencije, na predlog Vlade. Vlada je ovlašćena da donese „Akt o načinu korišćenja podataka“, sakupljenih od Agencije, ali je dužna da dobije prethodnu saglasnost Predsednika države za ovaj akt.

¹⁵ Član 119, stav 1 Ustava R. Makedonije

¹⁶ O teoriji mandata vidi kod J. Aldera: *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, 1994, London, p. 146

¹⁷ Član 79, stav 2 Ustava

U svim gorenavedenim oblastima dolazilo je do blokade procesa odlučivanja zbog izostanka saradnje za vreme kohabitacije.

Nesposobnost da se prevaziđu partijski interesi i da se postigne konsensus o pitanjima zajedničke nadležnosti Predsednika države i Vlade, po nama, nije dokaz da kohabitacija ne može da egzistira u R. Makedoniji i da je najbolje da se anulira putem ukidanja direktnog izbora Predsednika države, odnosno uvođenjem „čistog“ parlamentarnog modela. U uslovima partitokratskog sindroma sa svemoćnim partijama, ako i izbor Predsednika države bude u rukama parlamentarne većine, postoji opasnost zbog etno-partijsko-oligarhijskih licitacija da se blokira izbor Predsednika ili da za Predsednika dobijemo Domanovičevog „vođu“. Kada je egzekutiva (obe glave) i de iure i de facto u istim rukama dobićemo efikasniju vlast, ali i opasnost od apsolutizacije vlasti, na koju ukazuje Lord Akton.

Kohabitacija je više puta prinudila „ljute“ političke neprijatelje na dijalog, usaglašavanje, građenje konsensusa u pitanjima od nacionalnog značaja, odnosno učenja demokratije preko tolerancije i kompromisa. U oblasti diplomatije kohabitacija je često bila kočnica partizacije kadrovske politike. Predsednikov veto na zakone je nekoliko puta podsetio poslanike na Rule of Law, umesto Rule of Man. U Makedoniji ne postoji opasnost od transformacije suspenzivnog veta u apsolutni. Po slovu Ustava predsednik ima pravo na veto samo na zakone koji se donose relativnom ili apsolutnom većinom, a ne i na zakone koje se donose 2/3 većinom glasova ukupnog broja poslanika. Ako se zakon na koji je Predsednik stavio veto izglasa apsolutnom većinom pri ponovnom glasanju, on mora potpisati ukaz za njegovo proglašenje.¹⁸

Sve češće slušamo kako treba razrešiti problem kohabitacije namenom neposrednog izbora predsednika države izborom od strane Skupštine. Zaboravlja se da je 1990. godine, harizmatičan političar kao predsednik Gligorov izabran 2/3 većinom, ali tek u drugom pokušaju. Razlog je bio pritisak za izbor potpredsednika¹⁹ iz najveće opozicione partije. Ponavljamo dijagnozu da makedonski politički sistem boluje od teške partitokratske bolesti, koja produkuje stanje gde je teško utvrditi

¹⁸ Član 75 Ustava

¹⁹ Čudna funkcija“ potpredsednik predsednika je bila ukinuta Ustavom iz 1991. god.

gde prestaje partija, a gde počinje država. Proporcionalni izborni sistem sa zatvorenom i nepokretnom listom hrani glavu partijskih oktopoda, degenerišući demokratiju. Posredni izbor Predsednika države još više će potencirati patologiju partijske države.

Dosadašnji izbori za predsednika države pokazuju da se građani, prilikom glasanja rukovode ne samo partijskom bojom, već i ličnošću kandidata. Bili smo svedoci „splitting“ fenomena, odnosno članovi i simpatizeri neke partije nisu nužno glasali i za partijskog predsedničkog kandidata, već za svog favorita. Posle pedeset godina trke sa jednim konjem, građani Makedonije, zapravo direktno biraju samo gradonačelnike i predsednika države. Sve drugo je „partijska stvar“. De jure ili de facto makedonske partije su centralizovane političke strukture, čija partijska vođstva imaju monopol odlučivanja, u ime neaktivnog, disciplinovanog i rutinskog članstva koje se budi svake četvrte godine.²⁰ U odsustvu preciznih kriterijuma i procedura Veberovog tipa, patronažni model kandidovanja je dominantna partijska praksa. Podanička politička kultura je modus vivendi partijskog života. Najveći broj partijskih statuta ne garantuju pravo formiranja tendencija i frakcija.²¹

4.3. Kreira li makedonska Skupština politiku?

Makedonska skupština deli sudbinu savremenog parlamentarizma. Ona je mesto gde se legitimišu i legalizuju već donesene odluke u okviru Vlade, odnosno od strane partijskih rukovodstava. Teško možemo dokazati tezu da je Skupština R. Makedonije javna arena gde se kreira politika i rešavaju praktični problemi,²² ali je uticaj Skupštine na politiku bio evidentan kada je partija, odnosno kada su partije na vlasti

²⁰ O organizacionoj strukturi i unutarpartijskoj demokratiji u R. Makedoniji šire kod: Siljanovska-Davkova G., u „Organizational Structures and Internal Party Democracy in Macedonia“ u “ Organizational Structures and Inter Party Democracy in South Eastern Europe“, ed. Georgi Karasimeonov, Gorex Press, Sofia, 2005

²¹ Zasada samo jedna partija, Nova socijal-demokratska partija statutom garantuje frakcije.

²² Već mesecima u parku ispred same Skupštine postoji šatorsko naselje stečajnih radnika, koji traže Solomonsko zakonsko rešenje za realizaciju prava na penziju, koje zbog nedostatka godina staža ili starosti ne mogu ostvariti, ili dokup staža od strane države ili zapošljenje ili.. Oni pozivaju one za koje su glasali da realizuju data obećanja u predizbornoj kampanji koja je javnost čula.

imale slabiju većinu i obrnuto. Bilo je skupštinskih sastava sa relativnom autonomijom, kao i sastava u dubokoj senci vlade. Ali, jasno je da makedonski poslanici ne predstavljaju građane iz kojih izvire njihov legitimitet, već partije na čijim su listama. Njihovo ustavno zagarantovano pravo da „glasaju po svom uverenju“²³ je „privilegija“ malobrojnih poslanika, koji se ne ponašaju kao partijski vojnici. Nekoliko njih su svoj poslanički integritet platili gubljenjem funkcije ili isključenjem iz partije.²⁴ Makedonski građani su bili svedoci mnogih danonoćnih sednica, usvojenih zakona, odluka i rezolucija, (ne)kontradiktornih izbora i imenovanja. Slušali smo dugotrajne, besplodne, strasne diskusije,²⁵ pune emocija, a prazne argumentima. Poslanici su više puta neracionalno trošili naše vreme i naš novac, vođeni „filibaster“ logikom, a ne potrebom za artikulaciju i agregaciju interesa. Naša Skupština, a osobito opozicija nema jakog uticaja na rad i politiku Vlade. Ona je parijski disciplinovana politička mašinerija koja potvrđuje vladinu politiku, u stvari politiku vladajućih partija. Sistem radnih tela (komisija) ne garantuje organizacionu efikasnost skupštine. Hronični problem kvoruma u radnim telima otkriva poslaničku nezainteresovanost za angažman u radnim telima. Plenarne sednice nalikuju komisijским raspravama, na kojima nisu prisustvovali oni koji su morali.

Jasno je da uloga parlamenta u kreiranju politike ili u traganju za adekvatnim odgovorom na vladine inicijative direktno zavisi od stručnog kapaciteta radnih tela. Komisije u makedonskoj skupštini su slabog kapaciteta. Tako, poslanici nemaju iza sebe ljudske i tehničke resurse koji bi im bili od pomoći u odbrani od partijske diktature ili lobi pritisa. Plenarne sednice su prave političke drame. Pod svetlom kamera i u prisustvu televizijskih gledalaca, dominira „politika“ sukoba, ali se često ne sukobljavaju alternative i argumenti, već razmenjuju uvrede, tako da Skupština nalikuje Beketovom teatru apsurdna, odnosno političkom spektaklu.

²³ Član 62, stav 2 Ustava.

²⁴ Poslanica LDP Liljana Popovska je bila smenjena sa funkcije potpredsednice Skupštine, zbog stava koji je bio različit od partijskog u slučaju Zakona o teritorijalnoj organizaciji, a nekoliko poslanika su bili isključeni iz partija, ili su napustili partiju zbog neslaganja sa partijskim stavovima

²⁵ Poslanici Socijaldemokratskog saveza Makedonije blokiraju izmenu Poslovnika skupštine koja predviđa ograničenje diskusija poslanika, sa argumentacijom, „no speech, no democracy“.

Šta građani misle o svojim izabranicima i njihovom radu, odnosno o Skupštini?²⁶ U okviru projekta „Moj poslanik“, oko 32% ispitanika smatra da je rad Skupštine prosečan (3), dok 30% da ne zadovoljava (1). Više od 84% ispitanih ocenjuje aktivnost Skupštine od 1–3, a samo 14% sa 4 i 5. Za 26,6% anketiranih uloga Skupštine u donošenju odluka je mala; za 35%-delimična, a za 26,1% velika. Najveći deo ispitanika (35,3%) smatra da je Skupština kompletno zavisna od Vlade. Čak 66,4% ispitanih misle da poslanici loše ostvaruju svoju funkciju; 84% su odgovorili da nisu sreli poslanika iz svoje izborne jedinice, a 84% nikad nisu čuli da je poslanik iz njihove izborne jedinice pokrenuo neku inicijativu za rešavanje problema sa kojima se suočavaju građani koji žive u toj izbornoj jedinici. Samo 1,5% ispitanika zna da postoji Kancelarija za kontakte sa nevladinim organizacijama, a čak 35% ne znaju!

U odsustvu javne rasprave i obilnog korišćenja skraćene procedure za donošenje važnih zakona i odluka, zanemaren je public hearing. Bez partnerstva civilnog sektora, koji je fragmentisan, neautentičan odnosno (zlo)upotrebljavan i bez konsultacije stručne javnosti u policy making procesu, nema „good governance“ (Siljanovska-Davkova, 2005: 53–56).

Pitanje je da li je Skupština R. Makedonije značajan „mehanizam komunikacije“ (Blondel, 1973). Predsednik Skupštine ima ključnu ulogu u relacijama sa Vladom, ali i sa Predsednikom države. Predsednik Skupštine, po Ustavu R. Makedonije, zamenjuje Predsednika države u slučaju njegove sprečenosti da vrši funkciju.²⁷ Predsednici makedonske skupštine više nalikuju američkom, nego engleskom spikeru. Oni, pored ovlašćenja utvrđenih Poslovnikom Skupštine, imaju i sva ovlašćenja koja poseduje svaki poslanik, odnosno da učestvuju u skupštinskoj raspravi i da glasaju. Daleko su od toga da budu „neutral like a pope“, što bi rekli za britanskog spikera.²⁸ Ali čini se da su u svim sazivima predsednici makedonske skupštine bili više u funkciji vlade nego poslanika. To posebno važi za odnos predsednika skupštine prema parla-

²⁶ Izvor: projekt „Moj poslanik“, Institut za demokratiju „Societas Civilis“ i nevladina organizacija „Most“, 2007. god.

²⁷ Član 82, stav 3 Ustava

²⁸ Iako, po nama pape nisu nikad bili neutralni u odnosu na svetovnu politiku

mentarnoj opoziciji. Opozicija je pokrenula interpelaciju za nekoliko predsednika Skupštine zbog toga.

4.3.1. Skupštinska kontrola Vlade

4.3.1.1. Poslanička pitanja

Kontrola Vlade kao sine qua non parlamentarnog sistema se delimično ostvaruje. Po Poslovniku Skupštine poslanička pitanja se postavljaju jednom mesečno, na posebnoj sednici, u poslednjem četvrtku meseca. Poslanik može da postavi najviše tri pitanja na istoj sednici. Na usmeno postavljeno pitanje se usmeno odgovara, a samo po isključku i pismeno, u roku od 10 dana. Pismeni odgovor se dostavlja predsedniku Skupštine, a on je dužan da ga odmah dostavi podnosiocu, kao i svim poslanicima. Poslanici imaju pravo da komentarišu odgovor na postavljeno pitanje, ali se ne vodi rasprava po dobijenom odgovoru. “Question time“ u makedonskom parlamentarnom ambijentu nije dobilo zasluženno mesto u parlamentarnoj demokratiji, ni kao instrument kontrole, ni kao sredstvo za dobijanje neophodnih informacija. O tome govori i broj postavljenih pitanja. U 1992. god. postavljena su 166, a u 1996. godini-485 pitanja. U periodu od 2000. do 2003. god. broj poslaničkih pitanja je 197, odnosno od 16 do 52 pitanja na jednoj sednici. Situacija je slična i u periodu 2003–2007. godine. Ako makedonske brojke uporedimo sa britanskim (do 50.000 pitanja godišnje) ili francuskim (oko 12 000 pitanja Nacionalnoj skupštini i 4.700 pitanja Senatu, godišnje) videćemo uticaj demokratske tradicije na upotrebu demokratskih mehanizama²⁹.

4.3.1.2. Interpelacija

Ustav R. Makedonije predviđa interpelaciju (*interpellatio*). Pitanje, napad ili protest, kako se prevodi ova latinska reč, u parlamentarnim sistemima se uobičajeno odnosi na rad Vlade i njenih članova, a u makedonskom slučaju i na nosioce javnih funkcija i državnih funkcija! Intrepelaciju može podneti najmanje 5 poslanika u pismenom obliku i sa obrazloženjem. Podnosi se predsedniku Skupštine, koji je dostavlja

²⁹ O komparativnim iskustvima može se videti više kod Snežane Guševae, *Političkata kontrola na Sobranieto na R. Makedonije vrz Vladata na R. Makedonije (magistarski rad)*, Pravni fakultet, Skopje, 1997., str.137–138

onome, kome je upućena. Subjekt na koji se odnosi ima pravo da dostavi pismeni izveštaj predsedniku skupštine u roku od 15 dana od prijema interpelacije. Interpelacija se stavlja na dnevni red na prvoj sednici Skupštine po isteku 10 dana od dana dostavljanja izveštaja poslanicima. Cilj intepelacije je pokretanje rasprave o pitanju koje je u fokusu interpelacije. Pretres završava zaključkom, kojim se izražava stav Skupštine o navodima intepelacije. Ustav R. Makedonije ne utvrđuje kako završava postupak povodom interpelacije, niti posledice njene primene. Bilo je desetak interpelacija od 1991. do danas. Uobičajeno, parlamentarna opozicija je u svim slučajevima bila njihov podnosilac.

4.3.1.3. Anketne komisije

Makedonsko parlamentarno pravo poznaje i institut anketnih komisija. Kao i u drugim sistemima, tako i u makedonskom one mogu biti moćno oružje opozicije, osobito u eri jake izvršne vlasti i porasta manipulacija. Po Ustavu mogu se formirati za svaku oblast i svako pitanje od javnog interesa.³⁰ Predlog za osnivanje anketne komisije može podneti najmanje 20 poslanika. Nalazi anketnih komisija su osnov za pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti nosilaca javnih funkcija. Skupština Makedonije nije aktivirala ovaj institut i kada je to trebalo/morala da učini. Kako objasniti odbacivanje predloga Liberalne partije za formiranje anketne komisije za rasvetljavanje atentata na Predsednika Gligorova, koji se dogodio 1995. godine? Kako tumačiti fakat da je pored brojnih afera i skandala vezanih za ministre i druge javne funkcionere bilo formirano samo nekoliko anketnih komisija?

4.3.1.4. Politička odgovornost Vlade pred Skupštinom

I makedonska vlada, kao i sve druge vlade u parlamentarnim sistemima, ostaje na vlasti sve dok uživa poverenje Skupštine R. Makedonije. Ona ima efektivnu izvršnu vlast. Ona je politički motor društvenog razvitka. Savremeni uslovi traže aktivnu i kreativnu vladu, a ne samo vladu koja izvršava. „Da se vlada, znači da se predviđa i planira“ (Jeanneau, 1981). Po Ustavu R. Makedonije Vlada vrši svoja prava i duž-

³⁰ Član 76, stav 3

nosti na osnovu i u okviru ustava i zakona. Reč je o ustavnoj, odnosno ograničenoj vladi (limited government).³¹

Politička odgovornost Vlade pred Skupštinom je dvostruka: solidarna ili kolektivna i ministarska (lična ili individualna). Kolektivna odgovornost se ostvaruje glasanjem o nepoverenju Vlade, koje se pokreće na zahtev 20 poslanika. Glasanje se vrši po isteku tri dana od pokretanja pitanja. Odluka o nepoverenju se donosi apsolutnom većinom. Vlada podnosi ostavku i u slučaju ostavke predsednika Vlade, njegove smrti, ili trajne sprečenosti da vrši predsedničku funkciju. Vlada, kojoj je izglasano nepoverenje, koja je podnela ostavku ili je njen mandat prestao zbog samoraspuštanja, ostaje na funkciji do izbora nove Vlade. Naravno, Vlada R. Makedonije može i sama da postavi pitanje poverenja pred Skupštinom.³² Ministarska odgovornost može biti: politička, materijalna, krivična i moralna. U makedonskoj parlamentarnoj praksi bilo je primera i prve, i druge i treće i četvrte.

Teče mandat osme vlade. Sve vlade su bile ne samo koalicione već i „makedonsko-albanske“, čak i kad je pobednička koalicija imala apsolutnu većinu, pa nije morala uključiti albansku partiju. Bilo je više rekonstrukcija vlade, ali najbrojnije su one iz 1997., 2001. i 2003. godine. U 1997. god. 8 ministara je bilo rekonstruisano, što je predstavljalo trećinu vlade. Po ustavu, ako predsednik vlade predloži razrešenje više od trećine vlade, Skupština odlučuje kao o izboru nove vlade.³³ Nažalost, to se nije dogodilo, odnosno Predsednik vlade nije vratio mandat Predsedniku republike, argumentacijom da se radi o vladi programskog kontinuiteta i da se ne menja struktura partijskih subjekata!³⁴ Za vreme konflikta, 16. maja 2001. godine, na vanrednoj sednici Skupštine formirana je široka koaliciona vlada ili vlada političkog jedinstva, pod pritiskom međunarodnog faktora. Opet nije vraćen mandat Predsedniku države. Bila je to Vlada „velike koalicije“, jedan od osnovnih elementa konsocijacijske demokratije u koju ulaze reprezentivi svih značajnih segmenata u podeljenom društvu. (Liphart, 1994: 25).

³¹ O „limited government“ vidi kod Locke J., Dve rasprave o vladi, Velika edicija ideja, NIP Mladost, Beograd, 1978, str.31

³² Vidi članove 92 i 93 Ustava R. Makedonije

³³ Član 94, stav 4 Ustava

³⁴ Branko Crvenkovski, Vlada na kontinuitet, Utrinski vesnik, 15. maj 1997., str.3

5. Izazovi i dileme konsocijalizacije makedonske demokratije

5.1. *Makedonski „skok“ u demokratiju*

Makedonija je „skočila“ u demokratiju evolutivno nespregma: bez demokratske tradicije; bez iskustva vezana za pazarnu ekonomiju; sa devastiranom ekonomijom; sa pauperizovanim srednjim slojem; sa podaničkom političkom kulturom; sa oligarhijskom elitom; sa patronažnim partijama, bez socijalne osnove; sa politizovanom i partizovanom administracijom; sa fragilnim civilnim društvom i nerazvijenim javnim mnjenjem.

Njen etnički, kulturni, religiozni i jezički diverzitet još više je komplikovao tranziciju i konsolidaciju demokratije.

Pred nama su pitanja: Kako ujediniti univerzalne vrednosti demokratije sa našim kontradiktornim habitusom? Kako adaptirati model demokratije makedonskoj konfliktnoj društvenoj stvarnosti? Jesmo li bili na pravom putu promovisući model liberalne, dominantno većinske demokratije Ustavom iz 1991. godine; kakvi su efekti aplikacije mehanizama konsocijalne demokratije na (dis)funkcionalnost političkih institucija; i na kraju, gde nas vodi konsocijalizacija, ka Belgiji i Švajcarskoj ili ka Kipru i Libanu?

5.2. *O modelu konsocijalne demokratije*

Konsocijalna demokratija nije samo teorijski, već je i empirijski model, uspešno primenjen u Belgiji, Švajcarskoj, Holandiji i Austriji i neuspešno u Libanu, Nigeriji, Kipru. Radi se o pokušaju da se izgradi demokratija u tzv. podeljenim društvima (*divided societies*), u kojima je život podeljen po etničkim, religioznim, jezičkim i kulturnim linijama, a centrifugalne tendencije prete raspadom zajednice. Umesto takmičenja i majorizacija, osnov odlučivanja je saradnja i usaglašavanje između vođa različitih segmenata. Radi se o političkom sistemu u kojem se političke odluke donose od velike koalicije, vitalni interesi segmenata su zaštićeni pravom na veto, proporcionalnost je osnovni kriterijum prilikom određivanja političke zastupljenosti, regrutovanja državnih službenika i raspodele javnih fondova, a u rešavanju unutraš-

njih problema segmenata obezbeđen je visok stepen samostalnosti³⁵. Decentralizovana država je karakteristična za konsocijalne sisteme, a proporcionalni izborni model treba da omogući adekvatnu reprezentaciju segmenata. U suštini, radi se o sistemu podeljene moći, koji treba da omogući integraciju segmenata bez asimilacije i mirno upravljanje multikulturalnim konfliktima. „Konsocijalna demokratija je bolje rešenje za Balkan“ (Linder, 2001, p.1).

5.3. Elementi konsocijalne demokratije u Ramkovnom ugovoru i amandmanima iz 2001.

Gde nalazimo elemente konsocijacijske demokratije u makedonskom političkom sistemu? Prvo, makedonske vlade su vlade široke koalicije, formirane ili od/oko SDSM ili od/oko VMRO- DPMNE. U njima uvek participiraju partije etničkih zajednica³⁶, preko pred-izbornih koalicija, odnosno putem zajedničkih izbornih lista, kada su u pitanju Turci, Romi, Srbi, Vlasi i Bošnjaci ili preko post-izbornog koalicioniranja, kada se radi o albanskim političkim partijama. Izbori iz 2002. god. i 2006. god. su bili po proporcionalnom izbornom sistemu, bez izbornog praga. Na političkoj sceni egzistira nekoliko desetina partija³⁷ i desetak legislativnih partija.

Drugo, Ramkovni ugovor i amandmani od 2001. god (koji su prepisani iz Ramkovnog ugovora) uvode tzv. mehanizam „dvojne većine“, odnosno većine poslanika, pri čemu mora da postoji i većina poslanika, koji pripadaju zajednici koja nije većinska u R. Makedoniji. Iako u Ustavu nije upotrebljena reč „veto“, zahtev za dvojnomo većinom ima funkciju veta. Dvojnomo većinom Ustav predviđa kao mehanizam za zašti-

³⁵ Vidi kod A. Lijphart, *Demokratijata vo pluralnite op{testva*, Step, Skopje; kod Ch. Gusy., *The Principle of Consensus and Democracy*, Na{e teme, br. 4, Zagreb, 1994

³⁶ Sintagma „zajednice“ je uvedena Ohridskim Okvirnim ugovorom, zaključenim 13.8.2001. godine u Skoplju, kojim je prekinut više mesečni konflikt vladinih oružanih snaga i pripadnika tzv. Oslobođilačke nacionalne armije Albanaca. On je, u duhu „state building“, ne samo mirovni ugovor, već instrument ustavnog inženjeringa, odnosno „političko-pravni“ okvir novog modela makedonske države, s obzirom da sadrži amandmane na Ustav R. Makedonije (IV-XVIII).

³⁷ Broj partija je redukovan sa sedamdesetak na manje od trideset, posle izmene Zakona o političkim partijama u 2006. god. i povećanje zakonski potrebnog broja osnivača sa 500 na 1000.

tu etničkih zajednica od majorizacije u pitanjima (zakonima) koja su vitalna za kulturni i etnički identitet (opstanak) zajednice, ali i mnogo šire. Dvojna većina, koja je u stvari „građansko-etnička“ kategorija se često naziva „Badinterovom većinom“³⁸. Ustavnim amandmanom XVI iz 2001. god. utvrđeno je da se Zakon o lokalnoj samoupravi (sistemski zakon) donosi 2/3 većinom glasova svih poslanika, pri čemu mora da postoji većina glasova poslanika koji pripadaju zajednicama koje nisu većina u Makedoniji, a da se zakoni o lokalnom finansiranju, lokalnim izborima, opštinskim granicama i Zakon o gradu Skoplju donose većinom glasova od prisutnih poslanika, pri čemu mora da postoji većina glasova prisutnih poslanika koji pripadaju zajednicama koje nisu većinske u Makedoniji.³⁹ Institut „dvojne većine“ se pominje i u amandmanu X. U stavu 2 ovog člana se propisuje „dvojna većina“ za zakone koji se direktno odnose na kulturu, upotrebu jezika, obrazovanja, ličnih dokumenata i upotrebe simbola. Ali, ustavnim amandmanima iz 2001. god., pa i amandmanima iz 2006. god. izbor nekih državnih organa, takođe se vezuje za „dvojni većinu“ (narodni pravobranilac, Sudski savet (3 od 15 članova); Ustavni sud (3 od 9 sudija), Komitet za odnose među zajednicama.

³⁸ Robert Badinter je poznati francuski pravnik, koji je, kao Predsednik Ustavnog saveta Francuske bio predsednik tzv. Badinterove komisije, formirane od EU, sa ciljem da da pravnu ocenu procesa jugoslovenske disolucije, kao i ocenu da li ustavi novonastalih država na tlu bivše Jugoslavije ispunjavaju standarde, potrebne za njihovo priznavanje. Pozitivnu ocenu su dobile Slovenija i Makedonija, ali EU je priznala Sloveniju i Hrvatsku. Badinter je bio konsultovan i oko rešenja iz Ramkovnog ugovora. Interesantno je podvući da je g-din Badinter više puta izjavljivao da je konsocijalna demokratija anahron i rigidan oblik i da smatra da u razvijenoj lokalnoj demokratiji treba tražiti rešenje za etnička pitanja u Makedoniji. U intervjuu za „Le Mond“, u junu 2001. god. on je izjavio „da je protivnik konsocijalne demokratije, jer razmišljanje u etničkim granicama ne može biti kvalitetna i efektivna solucija. To će paralizovati administraciju i inicirati probleme vezane za privilegije, umesto da dođe do kreiranja nacije kao političke zajednice. Etnički pristup nosi rizik pogoršavanja lošeg u zemlji. Vidi: Robert Badinter, „Une approach trop ethnique risquerait d'aggraver le mal actuel“. Ali.. kako je „Dnevnik“ objavio 29.8.2001. god., on je izjavio „da Ohridski dokument sadrži njegove principe, pa se oseća koautorom teksta, iako nije savršen akt i bazira se na kompromisnim rešenjima.“ On opet konstatuje da Ramkovni ugovor ne sadrži elemente konsocijalne demokratije. (Dnevnik, 29.8. 2001.). Po meni, Badinter ne može biti autor „mog“ ustava, ne može biti „founding father“. Još više, pogrešno je pozivati se na njega u odbrani mehanizama konsocijalne demokratije, jer izjave govore drugo.

³⁹ Vidi amandman XVI na član 114 Ustava R. Makedonije

Treće, Ramkovni ugovor i amandman VI na Ustav R. Makedonije inaugurišu „adekvatnu i pravičnu zastupljenost građana svih zajednica u organima državne vlasti i drugim javnim institucijama na svim nivoima“ kao novu temeljnu vrednost ustavnog poretka R. Makedonije. U praksi se ona svodi na puku „proporcionalnu zastupljenost“. U odsustvu zakonske konkretizacije ove odredbe to znači preslikavanje procenta učešća zajednica u ukupnoj populaciji u procentu zapošljavanja u državnoj i javnoj sferi (na primer, pošto albanska zajednica učestvuje sa 25% u stanovništvu, sa toliko procenata treba da participira u državnim organima i javnim institucijama).⁴⁰ Ustavom je takođe utvrđeno učešće ili broj predstavnika zajednica u nekim državnim organima: Predsednik Republike prilikom imenovanja trojice članova Saveta bezbednosti mora da vodi računa o adekvatnoj zastupljenosti zajednica,⁴¹ Sudski savet ima 15 članova, od kojih 8 izabranih od samih sudija, a trojica od njih moraju biti iz redova zajednica koje nisu većinske;⁴² dvojicu članova predlaže Predsednik države, od kojih jedan iz manjinskih zajednica;⁴³ trojica od devetoro sudija Ustavnog suda su iz redova manjinskih zajednica).⁴⁴

Četvrto, Ramkovnim ugovorom i amandmanom XVII proširena je nadležnost opštine i otvoren proces funkcionalne decentralizacije, a Zakonom o finansiranju jedinica lokalne samouprave i proces fiskalne decentralizacije.

Jezik i pismo koje koriste najmanje 20% građana u jedinici lokalne samouprave je po amandmanu V na Ustav takođe službeni jezik, pored makedonskog, a organi jedinice lokalne samouprave odlučuju o upotrebi jezika i pisama zajednica ispod 20% .

Zakonom o upotrebi simbola zajednica utvrđeno je da se u jedinicama sa većinskim stanovništvom iz redova zajednica, pored državne zastave i zastave opštine može istaći i zastava zajednice.⁴⁵

⁴⁰ Vlada, na osnovu podataka iz Agencije za državne službenike operiše sa 11,5 % Albanaca u državnim i javnim institucijama.

⁴¹ Amandman XIII

⁴² Amandman XXVIII, alineja 4

⁴³ Amandman XVIII, alineja 6

⁴⁴ Amandmanxv

⁴⁵ U 16 od 84 opština to je albanska zastava, u 2 opštine – turska zastava; u dve – srpska, a u jednoj- romska. **Napominjemo da su simboli matičnih država uzeti kao simboli zajednica i da su istaknuti ispred sedišta saveta opština.**

Peto, Amandmanom XII na Ustav R. Makedonije predviđen je Komitet za odnose među zajednicama. Radi se o organu izrazito konsocijalnog karaktera, zapravo o neformalnom „drugom domu“, kada je reč o interesničkim relacijama. Naime, njegova mišljenja i predloge Skupština mora da stavi na dnevni red i da odluči o njima. Ovaj organ ima problematičnu strukturu binacionalne prirode. Od 19 članova, 7 su iz redova poslanika- Makedonaca, a 7 su iz redova poslanika -Albanaca i po jedan iz redova poslanika Turaka, Vlaha, Srba, Roma i Bošnjaka. Ukoliko neka zajednica nema svoje poslanike, narodni pravobranilac predlaže Skupštini članove, „posle konsultacije sa relevantnim faktorima“.⁴⁶ Očigledno je da kreatori ovog organa nisu poštovali princip adekvatne i pravične zastupljenosti, na koji se pozivaju u temeljnim vrednostima. Mi duboko verujemo da uloga koju ima nalaže paritetnu zastupljenost svih zajednica, bez obzira na njihovo brojčano prisustvo u populaciji. U njegovom radu ne treba da postoji majorizacija, a jasno je da čak i svi predstavnici „manjih zajednica“ zajedno mogu biti nadglasani od 7 Makedonaca, ili 7 Albanaca. Sporno je što su članovi ovog tela poslanici, zbog starog rimskog principa „nemo iudex in causa sua“ (niko ne može biti sudija u svom slučaju). Zapravo, iste ličnosti same sebi daju mišljenja i predloge. Takođe je čudno narodnom pravobraniocu poveriti predlaganje članova Komiteta. Ova nadležnost proizlazi iz njegovog prava, pored zaštite ustavnih i zakonskih prava građana od organa državne uprave i drugih organa sa javnim ovlašćenjima, da štiti i adekvatnu i pravičnu zastupljenost pripadnika zajednica u njima. Čini nam se da je logičnije da to radi posebni branilac (kao, na primer ombudsman za zaštitu manjinskih prava u Mađarskoj), jer je ombudsman, od rimskih tribuna preko skandinavskih ombudsmana do novozelandskog, najgrađanskiji subjekt, a u Makedoniji se etnifikuje. Komitetu, kao političkom telu je ustavom „dodeljeno“ ili se u praksi tako interpretira i jedno sporno ovlašćenje: „Da odluči u slučaju spora u vezi sa postupkom glasanja u Skupštini da li se radi o zakonima koji se direktno odnose na kulturu, upotrebu jezika, obrazovanje, lične dokumente i upotrebu simbola, odnosno da li je potrebna „dvojna ve-

⁴⁶ Ova formulacija nema pravnu dikciju, jer je teško reći i utvrditi ko je relevantni predstavnik tih zajednica, a osobito da li i kako je narodni pravobranilac obavio konsultacije.

čina“.⁴⁷ Naravno, za pravna pitanja ne može da odlučuje političko telo, već samo sud. To je stav i Venecijanske komisije.

Šesto, iako po članu 2 Ustava „suverenitet proizlazi i pripada građanima“ i oni ga ostvaruju putem neposredno izabраних predstavnika i putem neposredne demokratije (kao demos) pripadnici zajednica, kao personifikacija etnosa su ustavni subjekti ne samo u oblasti kulturnog identiteta, već i u konstituisanju državnih institucija, u procesu odlučivanja, pa čak i u promeni ustavnih rešenja iz 2001.!

5.4. O dilemama vezanim za elemente konsocijalne demokratije u Makedoniji

Pred nama su mnoge dileme.⁴⁸ Pomenimo neke.⁴⁹ Prva je vezana za odsustvo važnih empirijskih pretpostavki za uspeh konsocijalnog modela u Makedoniji: ravnoteža moći segmenata, odnosno prisustvo najmanje tri segmenta (etničkih, religijskih, jezičkih), koji imaju podjednaku i nepromenljivu moć);⁵⁰ postojanje ukrštanja, a ne samo rascepa među segmentima; tradicija i kultura pregovaranja u potrazi za „razumnim konsensusom“, odnosno demokratska politička kultura; finansijska moć, jer se radi o skupom i sporom modelu; lojalnost prema državi kao i konsensus oko modela.

⁴⁷ Amandman X, stav 2 i amandman XII, stav 6.

⁴⁸ Dugačku listu kritike daje i V. Vasović u predgovoru Liphartove knjige Modeli demokratije. Vidi: A. Liphart, Modeli demokratije, oblici i učinak vlade u 36 zemalja, Beograd: Službeni list SCG, 2003, str. 38–46.

⁴⁹ O svim drugim videti kod G. Siljanovska-Davkova, Globalization, Democracy and Constitutional Engineering as Mechanism for Resolving Ethnic Conflicts, The VII-th World Congress of Constitutional Law, Athens, 2007, IACL.

⁵⁰ Po popisu iz 2002. god. etnička slika Makedonije izgleda ovako: 64,18 % -Makedonaca; 25,17% Albanaca; 3, 85% Vlaha; 2, 66%- Roma; 1, 75% – Srba; 0,84%- Bošnjaka, 0, 48 % Vlaha i 1, 04% ostalih.

Po popisu iz 1994. god bilo je 66, 0 % Makedonaca i 12, 5 % Albanaca. Po popisu iz 1961. god bilo je 71,2% Makedonaca i 13% Albanaca. Po popisu iz 1971. god. bilo je 69, 3% Makedonaca i 17% Albanaca. Po popisu iz 1981. god. bilo je 67% Makedonaca i 21,7 % Albanaca, a po popisu iz 1994. god – 66,67% Makedonaca i 22,7 % Albanaca. Izvor: Statistički zavod Makedonije

Ne smemo zaboraviti da su mnoge „prednosti“ ovog modela istovremeno i mane, jer se radi o Janusu sa dva lica.⁵¹ Makedonija je mala država i to je sa jedne strane prednost za konsocijacijski model zbog poznavanja i komunikacije etničkih elita, ali i mana, sa druge strane, zbog ograničene ponude kvalitetnih političara, etičkog, a ne samo etničkog vođstva, sposobnog za vođenje mudre unutrašnje politike. Spoljna pretnja, takođe, zbog stvaranja osećaja solidarnosti jača zajedništvo i smatra se povoljnim faktorom za konsocijalnu demokratiju, ali u Makedoniji dolazi do preklapanja spoljne pretnje sa unutrašnjim podelama i to prednost transformiše u manu.⁵²

Dominantni rascep je onaj između Makedonaca i Albanaca. Radi se o odvojenim segmentima, čija su ukrštanja minimalna: na religioznom planu to mogu biti etnički Makedonci sa islamskom religijom, ljudi čiji je maternji jezik- makedonski, ali se sve više opredeljuju kao Albanci ili Turci, zbog izjednačavanja religije i nacije! Ukrštanje u socijalnom statusu je evidentno, ali nažalost nije politički artikulirano, zbog postojanja etničkih partija. U Makedoniji postoji dominantni segment -Makedonci, nedostaje konsocijalni zahtev za trećim segmentom, a još manje postoji relativno jednaka moć među segmentima i višekratna ravnoteža među njima. Treći segment je marginalizovan, iako lideri partija Turaka, Srba, Roma, Vlaha i Bošnjaka, ovih šesnaesetak godina manifestuju interes i sposobnost za ujedinjenje više od 10% populacije na pretežno građanskoj platformi. U Makedoniji nije ispunjen ni konsocijalni uslov za nepromenljivost snage i veličine segmenata.⁵³ „Spoljna opasnost“ kao faktor homogenizacije, u makedonskim (ne)prilikama ne funkcioniše, iako se može prepoznati u ponašanju suseda (osporavanje nacije, imena, jezika, Crkve). Još više, kosovska kriza i NATO intervencija ne samo što nije dovela do homogenizacije segmenata, već su mnogi etnički Albanci aktivno učestvovali u ratu na Kosovu, i obrnuto, Albanci sa Kosova su akteri konflikta u Makedoniji. Što se lojalnosti državi tiče, jasno je da je lojalnost naciji kao etnosu, partiji i lideru važnija. Istom

⁵¹ Na to ukazuje i Sartori, potencirajući da se demokratski principi žrtvuju zbog mira i ukazujući da proporcionalizacija i veto dovode do jačanja duha podela: G. Sartori, U poređni ustavni inženjering, Beograd: Filip Višnjić, 2003, str 93.

⁵² Slučaj Kosova, na primer

⁵³ Natalitet Makedonaca je 4%; Albanaca- 21,6%; Srba- 1,2 %; Turaka- 15%; Roma- 24%.

zastavom mašu Albanci u Albaniji, Albanci u Makedoniji i na Kosovu. Državnu zastavu Makedonije ne možemo videti u opštinama sa većinskim albanskim stanovništvom za vreme državnih praznika, a da ne govorimo o skupovima albanskih partija.

Makedonija ima seriozne probleme sa vladavinom prava.⁵⁴ Deinstitucionalizacija, odnosno vaninstitucionalno odlučivanje, u okviru lidera segmenata vodi ka Rule of Man i personalizaciji politike, a ne ka Rule of Law, ka politizaciji prava, umesto justifikaciji politike. Tako, umesto „institution building“ i „capacity building“, koji je nužan Kopenhagenski kriterijum na EU putu, tajnost pregovaranja jača konzulske tendencije i sultanizam. Pitanje je da li etno-partijski sultani mogu tragati za razumnim konsensusom.

Posebna opasnost je redukovanje multietničkog karaktera makedonskog društva na bietnički model, odnosno crno beli svet sa logikom „zero sum game“ (igra pobjednika i gubitnika), u kojoj nedostaje ili je totalno marginalizovan treći igrač.

Politika u konsocijativnom ambijentu postaje trka oko toga „ko dobija, šta, kada i kako“ (Lasvel, 1963). Ona se mistifikuje i postaje neodgovorna. Veto, koji se ne odnosi samo na vitalne interese zajednica, već i na formiranje i rad državnih organa preti paralizom i disfunkcionalnošću organa (Vlade i Skupštine), fenomen poznat kao „kiparizacija“ odnosno „bosanizacija“. Skupština postaje⁵⁵ predgrađansko, korporativističko telo, u kome ne sede liberali, socijaldemokrati, ili konzervativci, već Makedonci, Albanci, Srbi...

Svođenje principa „adekvatnosti i pravičnosti“ na puku matematičku operaciju proporcionalne zastupljenosti zajednica, zanemarujući potrebu od njene kombinacije sa principom stručnosti i kompetentnosti, dovodi do lomljenja kičme države, odnosno administracije, bez koje nisu moguće reforme. „Spoils“ sistem umesto „merit“ u regrutovanju dovodi ne samo do partizacije birokratije, već i do mediokritetstva, pa i do korupcije i kriminala.

Izbori gube svaki smisao ako glasači ne utiču na selekciju. Vlade se ne formiraju u Skupštini, već uz pomoć pritiska lidera segmenata i

⁵⁴ Uvek je na visokom 103, ili 104 mestu na tabeli Transparency International.

⁵⁵ Albanska opoziciona partija koja je izrasla iz Oslobođilačke nacionalne armije (ONA), koja ima 16 poslanika u Parlamentu.

stranih posrednika, čime država postaje maloletna i pod starateljstvom, a samo normalne i standardne države mogu postati članice EU. Koalicije su mešavine „vode i ulja“, pa čak i neprirodne simbioze evolucionista (S|DSM) i revolucionara (DUI). Dok se u svim demokratijama radikali marginalizuju, u Makedoniji se tolerišu i stimulišu. Kako inače razumeti zadnji „prilog“ teoriji i praksi konsocijacije, poznat kao „izbor Vlade sa dvojnomo većinom“, na čemu insistira Demokratska partija za integraciju (DUI)!!

Konsocijacija operiše jednakošću kolektiviteta, a ne građana čime zaboravlja da sloboda i jednakost mogu biti ozbiljno ugroženi unutar segmenta (Berlin, 2001:338). Princip jednakosti građana se anulira mehaničkim pristupom proporcionalnosti. Konsocijacija je skup i spor proces, a Makedonija je jedna od najsiromašnijih evropskih država. Ona može dovesti do jačanja svesti kog etničkih lidera da se konflikt (ucena i pritisak) isplati.

Demokratija nije moguća bez demosa. Švajcarci i Belgijanci i pored etničkih i jezičkih razlika egzistiraju kao politička zajednica, kao demos, za razliku od BIH, koja je „denacionalizovana država“ (Pierre-Caps,1998). Ako etnički Makedonci, Albanci, Turci, Srbi, Vlasi, Romi, Bošnjaci i drugi ne postanu politički Makedonci, biće ugrožena makedonska demokratija.

Zaključak

Živimo u svetu hibridnih modela organizacije vlasti i demokratije. Teško je govoriti dihotomnim rečnikom parlamentarizma i prezidencijalizma. Makedonija je heterogeni model vladavine i demokratije, odnosno mešoviti sistem. Ipak, u organizaciji vlasti dominiraju elementi parlamentarnog sistema. U političkom sistemu su Ohridskim okvirnim ugovorom i amandmanima iz 2001. god. implantovani elementi konsocijalne demokratije. Odsustvo nužnih preduslova za uspeh ustavnog i socijalnog inženjeringa, čiji je glavni kreator međunarodna zajednica otvara mnoge dileme, koje okupiraju i moju misao.

Literatura

- Alder, J.(1994), Constitutional and Administrative Law, London: Macmillan
- Badinter, R. Une approche trop ethnique risquerait d'aggraver l mal actual, Paris: Le Monde, le 29 juin,2001
- Berlin, I.(2001), Against the Current, Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Blondel, J.(Comparative Legislatures, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Vankovska, B. (2007), Politički sistem, Bornat Grafiks
- Vasović, V.(2006), Savremene demokratije, tom I, Beograd: Službeni glasnik
- Gusy,Ch. (1994), The Principle of Consensus and Democracy, Zagreb: Naše teme, br.4
- Guševa, S. (1997), Političkata kontola na Sobranieto vrz Vladata na R. Makedonija, Skopje: (magisterski rad, odbranjen na Pravnom fakultetu u Skopju)
- Dimitrov, E. (1998), Specifičnostite na parlamentarizmot vo R. Makedonija, spored Ustavot od 1991, Skopje: Združenie za ustavno pravo, „Pet godini od Ustavot na R. Makedonija“
- Duhamel, O.(2004), Ustavno pravo, Tetovo: Logos A i JIE univerzitet
- Duverger, M.(1980), A New Political System Model: Semi-Presidential Government, European Journal of Political Research, no.8.
- Elgie, R. (1999), Semi-Presidentialism in Europe, Oxford: Oxford University Press
- Huntington, S. (1991): Democracy's Third Wave, Journal of Democracy, Vol.2.
- Huntington, S.(1991), The Third Wave- Democratization in the Late Twentieth Century, Oklahoma: Oklahoma University Press
- Lavel, M. and Shepsle K.(1996), Making and Braking Governments, Cambridge: Cambridge University Press
- Lijphart, A.(1994) Demokratijata vo pluralnite opštества, Skopje: Step
- Lijphart, A.(2003), Modeli demokratije. Oblici i učinak vlade u 36 zemalja, Beograd: Službeni glasnik SCG

- Linder, W.(2001), *Stabilizing and Reconciling the Balkans*, Baltimore: Conference organized by Swiss Foundation of World Affairs, John Hopkins University
- Linz, J. and Valenzuela A.(eds), (1994), *The Failure of Presidential Democracy. Vol.1:Comparative Perspectives*, Baltimor: John Hopkins University Press
- Locke, J. (1978), *Dve rasprave o vladi*, Beograd: NIP Mladost
- Lovo, F.(1999), *Velike savremene demokratije*,(Sremski Karlovci, Novi Sad): Izdavačka knjižarnica Z. Stojanovića
- Pactet, P. (1992), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Millan, Barcelona, Bonn: Masson
- Pierre-Caps, S.(1998), *Constitutional Images of the Nation State (The Transformation of the Nation State in Europe at Dawn of 21-st Century)*, Strazbourg: Council of Europe
- Reestman, J. H.(2006), *Presidential Elements in Government: Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press
- Report of the International Commision on the Balkans, *Unfinished Peace*, Washingthon: Carnegie Endowment for International Peace
- Sartori, Đ.(2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić
- Siljanovska -Davkova, G.(2005), *Organizational Structures and Internal Party Democracy in Macedonia*, in *Organizational Structures and Internal Party Democracy in South East Europe*, (ed)G. Karasimeonov, Sofia: Gorex Press
- Siljanovska-Davkova, G.(2007), *Globalization, Democracy and Constitutional Engineering as Mechanism for Resolving Ethnic Conflicts (Athens): The VII-th World Congress of Constitutional Law, IACL*.
- Stepan, A. and Skach C. (1993), *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*, *World Politics*, vol,46,no.1
- Škarić, S.(2006), *Ustavno pravo*, Skopje: Matica makedonska

MACEDONIA MODEL OF PARLIAMENTARIANISM AND DEMOCRACY

Abstract: The author analyzes the Macedonian model of government through the relations between legislative and executive, at normative level and in practice. Formally, it is a mixed, i. e. parliamentary-presidential model though, in fact, it is a parliamentary system with elements of a presidential one. According to her, the problematic and relative methodological value of the dichotomy in classification of government can be also seen in the Macedonian example of separation of powers. The Macedonian „constitutional cocktail“ is even more complicated and more hybrid in the practical functioning of institutions due to absence of democratic tradition and participative political culture, due to partytocratic state in which it is difficult to determine where parties end and the state begins, as well as due to fragile civil society.

The complicated ethnic, religious, and lingual habitat of the Macedonian society influences directly the Macedonian parliamentarism through constitutionalizing of elements of consociational democracy not only in the sphere of cultural identity but at institutional level and in the decision making process. Thus, the author points to the dilemma of parliamentarism tied to the con-social model of democracy, especially under circumstances of absence of basic preconditions for its success.

Key words: parliamentarism, democracy, multicultural society, consociational model of democracy



Konrad
Adenauer
Stiftung



Međunarodna naučna konferencija

Dileme i izazovi parlamentarizma

ISTRAŽIVAČKI PROJEKAT FPN:
PODIZANJE DEMOKRATSKIH KAPACITETA POLITIČKIH
USTANOVA

Fakultet političkih nauka, Jove Ilića 165, Beograd

Dileme i izazovi parlamentarizma

06.06.2007. PRVI DAN KONFERENCIJE

09.30–10.00 Otvaranje skupa

Milan Podunavac, dekan Fakulteta političkih nauka

Claudia Nolte, direktorka kancelarije Fondacije Konrad Adenauer u Beogradu i nekadašnja ministarka u vladi SR Nemačke

Mioljub Albijanić, potpredsednik Narodne skupštine Republike Srbije

10.00–13.30 I deo: PARLAMENTARIZAM I DEMOKRATIJA

Moderator: Slaviša Orlović

SAOPŠTENJA, 10 minuta po učesniku

Vučina Vasović, Fakultet političkih nauka, Beograd

Dileme i izazovi parlamentarizma

Dragoljub Mićunović, Nekadašnji predsednik Parlamenta Srbije i Crne Gore,

Uspostavljanje parlamentarnog dostojanstva,

Vojislav Stanovčić, SANU, Beograd

Parlamentarizam, ustavnost i podela vlasti

DISKUSIJA, 60 minuta

SAOPŠTENJA, 10 minuta po učesniku

Srdan Darmanović, dekan Fakulteta političkih nauka, Podgorica
Parlamentarizam i(li) prezidencijalizam,

Vukašin Pavlović, prodekan Fakulteta politički nauka, Beograd

Demokratski kapaciteti države i parlamentarni život.

DISKUSIJA, 60 minuta

13.30–14.30 *Pauza za ručak*

14.30–16.15 II deo: PARLAMENT I DRUŠTVO

Moderator: Srdan Darmanović

SAOPŠTENJA, 10 minuta po učesniku

Drago Zajc, Fakultet političkih nauka i predsednik Slovenskog političkološkog društva, Ljubljana

Unutrašnja struktura i demokratski potencijali parlamenta.

Mirko Pejanović, Fakultet političkih nauka, Sarajevo

Parlament i etnički pluralizam,

Čedomir Čupić, Fakultet političkih nauka i predsednik Udruženja za političke nauke, Beograd

Kultura govora u parlamentu,

Slobodan Marković, Fakultet političkih nauka, Beograd

Istorijski razvoj parlamentarizma u Srbiji

DISKUSIJA, 60 minuta

16.15–18.00 III deo: PARLAMENT, PARTIJE I POLITIČKI SISTEM

Moderator: Ilija Vujačić

SAOPŠTENJA, 10 minuta po učesniku

Gordana Siljanovska-Davkova, Pravni fakultet, Skoplje

Parlamentarno-predsednički hibrid i ustavni inženjering u duhu konsocijacijske demokratije,

Jasmin Duvnjak, poslanik u Predstavničkom domu FbiH, Sarajevo

Vladimir Goati, Institut društvenih nauka, Beograd

Parlamentarizam i partijski sistem,

Zoran Stojiljković, Fakultet političkih nauka, Beograd

Partije i parlament.

DISKUSIJA, 60 minuta

07.06.2007. DRUGI DAN KONFERENCIJE

09.30–12.00 IV deo: FUNKCIJE I RAD PARLAMENTA

Moderator: Vučina Vasović

SAOPŠTENJA, 10 minuta po učesniku

Slaviša Orlović, Fakultet političkih nauka, Beograd

Nadležnosti parlamenta,

Marijana Pajvančić, Pravni fakultet, Beograd

Zakonodavna procedura parlamenta,

Irena Pejić, Pravni fakultet, Niš

Kontrolna funkcija parlamenta.

DISKUSIJA, 60 minuta

12.00–13.30 V deo: ZAKONODAVNA, IZVRŠNA I SUDSKA VLAST

Moderator: Čedomir Čupić

SAOPŠTENJA, 10 minuta po učesniku

Slobodan Vučetić, nekadašnji predsednik Ustavnog suda Srbije, Beograd

Parlamentarizam i sudstvo

Jovan Komšić, Ekonomski fakultet, Subotica

Jednodomni ili dvodomni parlament u pluralnom društvu?.

DISKUSIJA, 60 minuta

13.30–14.30 Pauza za ručak

14.30–15.30 VI deo: KOMPARATIVNA ISKUSTVA PARLAMENTARIZMA

Moderator: *Vukašin Pavlović*

SAOPŠTENJA, 10 minuta po učesniku

Claudia Nolte, direktorka kancelarije Fondacije Konrad Adenauer u Beogradu i nekadašnja ministarka u vladi SR Nemačke
Rad i uloga parlamenta u razvijenom demokratskom društvu
Margaret Blunden, Westminster university, UK
Britanski parlamentarizam između tradicije i savremenosti
Jim Seroka, Auburn University, USA
The Serbian National Parliament as the Focal Point for Change:
Opportunities and Challenges.

15.30–17.30 VII deo: PARLAMENTARIZAM U SRBIJI

Moderator: Milan Podunavac

SAOPŠTENJA, 10 minuta po učesniku

Miloš Aligrudić, šef poslaničke grupe Demokratske stranke Srbije u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Milena Stanković, poslanica Liberalno Demokratske partije u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Aleksandar Lazarević, poslanik G17plus u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Nada Kolundžija, šefica poslaničke grupe Demokratske stranke u Narodnoj skupštini Republike Srbije (nepotvrđeno).

DISKUSIJA, 60 minuta

17.30 Završetak skupa

Fakultet političkih nauka i Fondacija Konrad Adenauer



Konrad
Adenauer
Stiftung



International Scientific Conference

Dilemmas and Challenges of Parliamentarism

THE FPS RESEARCH PROJECT:
DEMOCRATIC CAPACITY BUILDING OF POLITICAL
INSTITUTIONS

Dilemmas and Challenges of Parliamentarism

06.06.2007. 1ST DAY OF THE CONFERENCE

09.30 –10.00 Opening ceremony

Milan Podunavac,

Dean of the Faculty of Political Sciences

Klaudija Nolte,

Director of the Konrad Adenauer Foundation – Belgrade Office and former

Minister in the Government of the Federal Republic of Germany

Mioljub Albijanić, Vice-Chairperson of the National Assembly of the Republic of Serbia

10.00–13.30 Part 1: PARLIAMENTARISM AND DEMOCRACY

Moderator: Slaviša Orlović

PRESENTATIONS, 10 minutes per participant

Vučina Vasović, Faculty of Political Sciences, Belgrade

Dilemmas and Challenges of Parliamentarism

Dragoljub Mićunović, former Chairperson of the Parliament of Serbia and Montenegro,

Establishment of Parliamentary Dignity

Vojislav Stanovčić, SASA, Belgrade

Parliamentarism, Constitutionality and Division of Powers

DISCUSSION, 60 minutes

PRESENTATIONS, 10 minutes per participant

Srđan Darmanović, Dean of the Faculty of Political Sciences, Podgorica

Parliamentarism and/or Presidentialism

Vukašin Pavlović, Vice-Dean of the Faculty of Political Sciences, Belgrade

Democratic Capacities of State and Parliamentary Life

DISCUSSION, 60 minutes

13.30–14.30 lunch break

14.30–16.15 Part 2: PARLIAMENT AND SOCIETY

Moderator: Srđan Darmanović

PRESENTATIONS, 10 minutes per participant

Drago Zajc, Faculty of Political Sciences, President of the Slovenian Association of Political Scientists, Ljubljana

Internal Structure and Democratic Potentials of Parliament

Mirko Pejanović, Faculty of Political Sciences, Sarajevo

Parliament and Ethnic Pluralism

Čedomir Čupić, Faculty of Political Sciences, President of the Association for Political Sciences, Belgrade

Culture of Speech in the Parliament

Slobodan Marković, Faculty of Political Sciences, Belgrade

Historical Development of Parliamentarism in Serbia

DISCUSSION, 60 minutes

16.15–18.00 Part 3: PARLIAMENT, PARTIES AND POLITICAL SYSTEM

Moderator: Ilija Vujačić

PRESENTATIONS, 10 minutes per participant

Gordana Siljanovska-Davkova, Faculty of Law, Skopje

Parliamentary-Presidential Hybrid and Constitutional Engineering in Spirit of Consocial Democracy

Jasmin Duvnjak, deputy in the House of Representatives of the F BiH, Sarajevo

Vladimir Goati, Institute of Social Sciences, Belgrade

Parliamentarism and Party System

Zoran Stojiljković, Faculty of Political Sciences, Belgrade

Political Parties and Parliament

DISCUSSION, 60 minutes

07.06.2007. 2ND DAY OF THE CONFERENCE

09.30- 12.30 Part 4: FUNCTIONS AND WORK OF THE PARLIAMENT

Moderator: Vučina Vasović

PRESENTATIONS, 10 minutes per participant

Slaviša Orlović, Faculty of Political Sciences, Belgrade

Parliamentary Competences

Marijana Pajvančić, Faculty of Law, Belgrade

Parliamentary Legislative Procedure

Irena Pejić, Faculty of Law, Nis

Control Function of Parliament

DISCUSSION, 60 minutes

12.00–13.30 Part 5: LEGISLATIVE, EXECUTIVE AND JUDICIAL POWER

Moderator: Čedomir Čupić

PRESENTATIONS: 10 minutes per participant

Slobodan Vučetić, former Chief-Justice of the Constitutional Court of Serbia, Belgrade

Parliamentarism and Judiciary

Jovan Komšić, Faculty of Economics, Subotica

Unicameral or Bicameral Parliament in Pluralistic Society?

DISCUSSION, 60 minutes

13.15–14.30 Lunch break

14.30–15.30 Part 6: COMPARATIVE EXPERIENCES OF PARLIAMENTARISM

Moderator: Vukašin Pavlović

PRESENTATIONS, 10 minutes per participant

Klaudija Nolte

Director of the Konrad Adenauer Foundation – Belgrade Office and former

Minister in the Government of the Federal Republic of Germany

Work and Role of Parliament in Developed Democratic Society

Margaret Blunden, Westminster University, UK

British Parliamentarism between Tradition and Modernity

Jim Seroka, Auburn University, USA

The Serbian National Parliament as the Focal Point for Change:

Opportunities and Challenges

15.30–17.30 Part 7: PARLIAMENTARISM IN SERBIA

Moderator: Milan Podunavac

PRESENTATIONS, 10 minutes per participant

Miloš Aligrudić, Chairperson of the Deputies' Group of the Democratic Party of Serbia in the National Assembly of the Republic of Serbia

Milena Stanković, deputy of the Liberal Democratic Party in the National Assembly of the Republic of Serbia

Aleksandar Lazarević, deputy of the G17plus in the National Assembly of the Republic of Serbia

Nada Kolundžija, Chairperson of the Deputies' Group of the Democratic Party in the National Assembly of the Republic of Serbia (tbc.)

DISCUSSION, 60 minutes

17.30 Conclusion of the Conference

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.53(082)

DILEME i izazovi parlamentarizma /
priredili Vukašin Pavlović, Slaviša Orlović.
- Beograd : Konrad Adenauer Stiftung :
Fakultet političkih nauka, 2007 (Beograd :
Čigoja štampa). - 366 str. : tabele ; 25 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz većinu
radova. - Abstracts.

ISBN 978-86-84031-30-5

a) Парламентаризам - Зборници
COBISS.SR-ID 145792524