

Milan Jovanović\*

## Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Predsednici i parlamenti - izborna pravila i posledice
3. Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije
4. Šta da se radi?

### 1. Uvod

U većini država politička tranzicija odvijala se odlučivanjem između dva važna „konstucionalna izbora“: tipa izbornog sistema i definisanja odnosa legislative i egzekutive.<sup>1</sup> Rešavanje ovog rebusa determinisalo proces tranzicije, stvorilo institucionalni ambijent, model demokratije, oblikovati ponašanja aktera i distribuciju političke moći. Teoretičari su većinom pledirali za proporcionalne izborne sisteme i čist parlamentarni model podele vlasti. Smatrali su da je povoljniji za podsticanje pluralizma u nastajanju; uključivanje različitih društvenih grupa, posebno u etnički heterogenim društvima; lociranje odgovornosti egzekutive u vladi odgovornoj parlamentu; fleksibilniji za promenu vlasti bez političkih potresa, stvaranje ambijenta za prihvatanje demokratije i njenu bržu konsolidaciju kroz jačanje konsenzusa, kompromisa, kolacija, opozicije i stabilizacije stranačkog sistema. Institucionalni inženjeri su ređe prepisivali recept većinske izborne formule i predsednički model podele vlasti, hvaleći stabilnost izvršne vlasti u nestabilnim uslovima tranzicije, krhkih demokratskih ustanova, jasno lociranje odgovornosti za javne politike, kontrolisanje fragmentacije u političkoj areni putem arbitraže snažne personalizovane egzekutive. Debata o ova dva modela podele vlasti nisu prošla bez razmene kritika. Štaviše, zagovornici jednog ili drugog modela, često su više argumentovali svoj izbor kritikom alternativnog modela nego isticanjem vrlina modela vlasti za koji se zalažu.<sup>2</sup>

Političke elite optirale su za jedno ili drugo rešenje, ali su politička realnost, odnosi snaga, veština starih elita da se transformišu, slabost novih elita da se pozicioniraju, strah i jednih i drugih od ishoda prvih demokratskih izbora, doveli do niza modela koji su hibridirali navedene alternative. Tako je u nizu postsocijalističkih država podela vlasti ustanovljena na parlamentarnom obrascu: vladom koju bira i

\* Autor je doktor političkih nauka i redovni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

<sup>1</sup> A. Lijphart, Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy*, Baltimore 1/1991, ss. (72 i dalje) 84.

<sup>2</sup> M. Kasapović, Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Evropi, *Politička misao*, Zagreb 1/1997, ss. (6 i dalje) 7.

kontrolirše parlament i predsednikom republike koji nema ovlašćenja da postavlja i smenjuje vladu i/ili predstavničko telo, ali koga građani biraju neposredno. U praksi takvi politički sistemi su funkcionisali između parlamentarizma, predsedničkog i polupredsedničkog modela. Na to je uticala konstelacija političkih snaga proizvedena izbornom voljom, ali i normativno definisanje principa podele vlasti.<sup>3</sup>

Tranzicija socijalističkih država ka demokratiji tako je postala prava društvena laboratorija za testiranje raznih teorijskih paradigmi. „Izborni zakoni“, tačnije sociološke pravilnosti o kauzalnom odnosu izbornog i stranačkog sistema i heuristički koncept polupredseničkog sistema Morisa Diveržea (Maurice Duverger), privlačili su posebnu pažnju. Diverže je polupredsedničkim označio politički sistem koji ustavom uspostavlja predsednika republike koji se bira na opštim izborima, koji raspolaže sa veoma značajnim ovlašćenjima i u kome premijeri i ministri raspolažu sa izvršnim i upravnim ovlašćenjima, a njihov mandata zavisi od parlamenta.<sup>4</sup> Sva tri elementa definicije stvarala su probleme u istraživanju. Otuda i različite klasifikacije država koje su pojedini autori svrstavali ili izostavljali iz grupe polupredsedničkih sistema. Da bi se izbegla različita tumačenja drugog člana Diveržeove definicije predložena je minimalistička definicija koja u polupredsedničke sisteme svrstava države sa neposredno, od strane građane izabranim, predsednikom republike i vladom odgovornom parlamentu.<sup>5</sup> Iako je ona rasprostranjena u radovima komparativista, a pojedini autori tvrde da je opšteprihvaćena, istraživači koriste i drugačija određenja polupredsedničkih sistema.<sup>6</sup>

Šugart (Matthew Sørberg Shugart) i Keri (John Carey) tako razlikuju premijersko-predsedničke sisteme u kojima premijer ima primat u odnosu na šefa države iako on raspolaže značajnim ovlašćenjima, od predsedničko-parlamentarnih sistema u kojima je moć na strani šefa države jer raspolaže pravom opoziva vlade.<sup>7</sup> Sartori (Giovanni Sartori) uvodi ideju „oscilovanja“ polupredsedničkog sistema u kome, u zavisnosti od relacije parlamentarne većine i šefa države, sistem „osciluje“ između parlamentarnog i predsedničkog modela, „ali ostaje ono što jeste“, poseban entitet mešovite strukture, „pravi pravcati sistem“.<sup>8</sup> I autori koji polupredsedničkim sistemima negiraju teorijsku čistotu i koherentnost parlamentarnog i predsedničkog modela vlasti, označavajući njegov mešoviti karakter, ipak naglašavaju posebnost ovog modela vlasti.<sup>9</sup>

Razlike u definisanju pokrenule su debate, prihvatnja i osporavanja. U novijim studijama rezimira se da su istraživanja o polupredsedničkim sistemima prošla kroz tri talasa. Prvo se debatovalo o definiciji i državama čiji se sistemi mogu klasifikovati kao polupredsednički. Drugi talas posvećen je proučavanju da li polupredsednički sistemi pomažu ili štete procesu konsolidacije demokratije. Treći talas analizira političke konsekvence na funkcionisanje etabliranih i mladih demokratija. U njemu dominiraju studije koje istražuju u kojoj meri neposredan izbor predsednika republike, varijacije u ustavnim ovlašćenjima i eksterni faktori oblikuju moć predsednika u polupredsedničkim sistemima.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> D. Simović, *Polupredsednički sistem*, Beograd 2008, s. 28.

<sup>4</sup> M. Duverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, Oxford 2/1980, ss. (165 i dalje) 166.

<sup>5</sup> R. Elgie, The Politics of Semi-Presidentialism, u: Robert Elgie (ur), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 1999, s. 3.

<sup>6</sup> P. Schleiter/E. Morgan-Jones, Citizens, Presidents and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz, *British Journal of Political Science*, Cambridge 4/2009, ss. (871 i dalje) 874.

<sup>7</sup> M. S. Shugart/J. Carey, *Presidents and Assemblies - Constitutional Design and Electoral Dynamic*, Cambridge 1992, ss. (23 i dalje) 27.

<sup>8</sup> Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd 2003, s. 147.

<sup>9</sup> Detaljnije Simović (bel. 3), ss. (37 i dalje) 40.

<sup>10</sup> R. Elgie, Three waves of semi-presidential studies, *Democratization*, Abingdon 1/2016, ss. 49 i dalje.

Srbija je dobar primer za proveru stavova o polupredsedničkim sistemima. Na početku redemokratizacije nije bilo dileme ni u stručnoj ni u političkoj javnosti da će Srbija napustiti princip jedinstva vlasti oličeni u skupštinskom sistemu i politički sistem graditi na načelu podele vlasti. Operacionalizacija tog načela, međutim, proizvešće prvi dubok rascep na političkoj sceni. Odredbe Ustava Republike Srbije iz 1990. godine kojim je vlast podeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, odmah su postale predmet žestokih rasprava. Žestini tog prvog političkog rascepa dodatno će doprineti i set izbornih pravila kojim su ustanovljeni većinski model izbornog sistema za izbor poslanika i odbornika, i direktan izbor šefa države. Sukobi o primeni principa podele vlasti zaseniće čak i kritike postupka donošenja Ustava u kome nije učestvovala opozicija, i koji je suštinski izglasala jednostranačka, komunistička, delegatska skupština. Institucionalni dizajn koji je zakonodavnu vlast poverio Narodnoj skupštini, izvršnu bicefalnoj egzekutivi oličenoj u parlamentarnoj Vladi i neposredno biranom predsedniku Republike, a sudsku nezavisnim sudovima, i koji je po sadržaju ovlašćenja odgovarao parlamentarnom sistemu, osporavan je i napadan.

Kritike su insinuirale da se iza institucionalne fasade krije predsednički sistem. Kritičari su tvrdili da neposredan izbor predsednika Republike i odsustvo mogućnosti opoziva, zajedno sa pravom suspenzivnog veta i pravom odlučivanja u slučaju vanrednog stanja, derogira zakonodavnu vlast Narodne skupštine i šefu države obezbeđuje snažne poluge moći bez mehanizama kontrole i odgovornosti; otvoreno obezbeđuje prevagu izvršne vlasti predsednika Republike; asocira na model predsedničke podele vlasti, sa jakim predsednikom.<sup>11</sup> Opozicija je bez izuzetka podržala te kritike i politički ih promovisala. Reformisane komunističke elite, oličene u Socijalističkoj partiji Srbije, branile su ustavni model podele vlasti argumentima da šef države ovlašćenjima ne ugrožava ravnotežu zakonodavne i izvršne vlasti koja je koncentrisana u vladi, te da je on moderator koji legitimitetom neposrednog izbora doprinosi lakšem funkcionisanju i uzajamnoj kontroli legislative i egzekutive.

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine nije izmenio podelu vlasti. „Predsednik Republike, Boris Tadić, izjavio je kako je njegova stranka pristala na novi Ustav, uprkos svim njegovim manama, 'da bismo razbili veliki tromb u srcu države, a to je stari Miloševićev Ustav'. Da ponovimo, nema ustavne institucije u Ustavu od 2006. o kojoj taj ustav ima drugačiju koncepciju od svog uzora – Ustava Srbije od 1990. (...) Ista je koncepcija horizontalne organizacije vlasti (tzv. polupredsednički ili mešoviti sistem vlasti)“.<sup>12</sup> Zadržan je neposredan izbor šefa države, precizirana ovlašćenja u predlaganju mandataru, zadržana i blago osnažena institucija zakonodavnog veta. Nove elite, kada su bile u poziciji da normativno izvedu podelu vlasti, nisu se opredelile za čist parlamentarni ili čist predsednički sistem. Dakle, kritike 90-tih godina pre su bile motivisane stranačkim interesima, nego principijelnim zalaganjem za dosledan parlamentarni model.

Danas, posle skoro tri decenije konsolidovanja demokratije, možemo tvrditi da imamo prezidencijalizaciju parlamentarizma. Izborni i partijski sistem važni su generatori prezidencijalizacije. Kombinovani sa kulturnim obrascem, odnosom snaga stranaka i normativnim okvirom, oni formiraju politički ambijent u kome se takva praksa dovodi u pitanje samo kada su neki od stranačko-političkih aktera u opoziciji. Analiza i objašnjavanje mehanizma kojim izborni i partijski sistemi podstiču

<sup>11</sup> Up. radove: L. Basta, Ustavna demokratija i (ne)demokratska konstitucija društva, u: R. Nakrada (ur), *Raspad Jugoslavije - produžetak ili kraj agonije*, Beograd 1991, ss. (114 i dalje) 115; P. Nikolić, *Od raspada do beznađa i nade*, Beograd 1997, s. 113; A. Fira, Ustavno pravo Republike Srbije i republike Crne Gore, *Enciklopedija ustvanog prava bivših jugoslovenskih zemalja*, Novi Sad 1995, s. 88.

<sup>12</sup> R. Marković, Ustav Republike Srbije od 2006. - Kritički pregled, u: R. Marković/D. Brčin (ur), *Ustav Srbije: kritička analiza*, Beograd 2007, s. 51.

prezidencijalizaciju vlasti, zahteva komparativne uvide u političke posledice izbornih pravila za izbor predsednika države i zakonodavnog tela.

## 2. Predsednici i parlamenti - izborna pravila i posledice

Psefolozi poslednjih godina sve više pažnje posvećuju istraživanju uzajamnog dejstva izbornih pravila na funkcionisanje i konstelaciju odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, posebno u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima. Pojačano interesovanje inspirisano je činjenicom da izborni i partijski sistem nesumnjivo proizvode posledice po funkcionisanje političkih institucija, podelu vlasti i distribuciju moći. Da to nije tako, ne bi bilo sporenja o izbornim pravilima i čestih izbornih reformi.

Predsednici se danas biraju na direktnim izborima u više od sto država sveta u različitim kontekstualnim uslovima koji se kreću u širokom „rasponu od veoma demokratskog do veoma autoritarnog / totalitarnog“<sup>13</sup>. Ali ovaj uzorak nije od velike pomoći za pouzdane generalizacije o povezanosti demokratije i direktnog izbora šefa države. Razlog je širok raspon kriterijuma koje istraživači koriste u klasifikovanju demokratskih izbora. Arend Lajphart (Arend Lijphart), nesporni autoritet, u novijoj studiji je klasifikovao tek 11 država koje su kontinuirano demokratske prema kriterijuma *Freedom Hous*, a direktno biraju predsednike.<sup>14</sup> Nasuprot ove maksimalno ekskluzivističke, stoji minimalistička klasifikacija koja demokratskim smatra izbore predsednika direktno od strane građana ili posredno od strane izbornog koledža ili parlamenta, u uslovima višestranačja i bar jedne smene vlasti putem izbora, pa je Lajphartov niz proširen za 50 država.<sup>15</sup>

Komparativisti su istraživali i tip demokratije i predsedničke izbore u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima. Ovde su zaključci nešto usaglašeniji i pored razlika u klasifikaciji država koje pojedini autori karakterišu kao predsedničke ili polupredsedničke. Tako su u predsedničkim sistemima izbori šefa države nesporno najvažnije izborni nadmetanje: on je centar egzekutive, glavni i najmoćniji akter politike. U polupredsedničkim sistemima izbori predsednika su u tesnoj vezi sa parlamentarnim izborima koji često imaju veću važnost od predsedničkih jer bez snažne parlamentarne većine predsednička moć je oslabljena čak i blokirana.<sup>16</sup>

Dužina mandata, pravila koja određuju pobjednika i mogućnost da traži reizbor, važni su parametri pozicije predsednika u sistemu podelu vlasti i direktno se reperkutuju, na značaj izbora, partijski sistem, ponašanje aktera i funkcionisanje odnosa egzekutive i legislative. Mandat predsednika se kreće u rasponu od četiri do sedam godina. Proces demokratizacije doprineo je da se skrate neprimereno dugi mandati, tako da danas većina država ima srednje rešenje: mandat predsednika traje pet godina.<sup>17</sup> U demokratijama dominira direktan izbor predsednika uz par izuzetaka gde šefa države biraju posebni

<sup>13</sup> M. P. Jones, Presidential and Legislative Elections, u: E. S. Herron/R. J. Pekkanen/M. S. Shugart (ur), *The Oxford Handbook of Electoral Systems, Comparative Politics*, s. 2. Dostupno pod: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190258658.001.0001/oxfordhb-9780190258658-e-23>, očitavanje: 22. 08. 2018.

<sup>14</sup> Lajphart je u tu grupu uvrstio: Argentinu, Austriju, Kostariku, Finsku, Francusku, Island, Irsku, Portugal, Južnu Koreju, Sjedinjene Države i Urugvaj, up. A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 2012.

<sup>15</sup> J. A. Cheibub/J. Gandhi/J. R. Vreeland, Democracy and Dictatorship Revisited, *Public Choice*, New York 1-2/2010, ss. (67 i dalje) 101.

<sup>16</sup> Elgie (bel. 10) ss. 49-70; detaljnije D. J. Samuels/M. S. Shugart. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization*, New York 2010.

<sup>17</sup> Jones (bel. 13), s. 4

izborni koledži. Psefolozi su klasifikovali tri izborna modela po kojima građani neposredno biraju predsednike.

Prvi je sistem relativne većine po kome je pobednik predsedničkih izbora kandidat koji osvoji najviše glasova. Ovaj model nema prag izlaznosti ni prag koji definiše broj glasova koji kandidat mora osvojiti da bi dobio predsednički mandat. Slabost modela „pobednik nosi sve“ je očigledna, predsedničku funkciju može osvojiti i ličnost iza koje stoji tanka manjina. Ova izborna formula otvara vrata predsedničkog kabineta politički slabim kandidatima, onima iza koga mogu da stoje uticajne manjine, određeni krugovi iz poslovnog sveta, etničke zajednice, i sl. Zato se retko koristi u predsedničkim izborima.

Tabela 1. Prosečan broj predsedničkih kandidata u sistemima relativne i apsolutne većine<sup>18</sup>

efektivni broj kandidata	relativna većina	apsolutna većina
srednja vrednost	2,53	3,15
medijana	2,25	3,00

Dominira drugi model koji zahteva zakonom definisanu većinu. On počiva na normativno utvrđenim pragovima kako izlaznosti, što je ređe, tako i broja glasova potrebnih za izbornu pobedu, što je najčešće. Pobednik u ovoj izbornoj formuli je kandidat koji osvoji najviše glasova preko praga 50+1 glasova. U nekim državama traži se većina od broja glasalih, u drugim većina važećih glasova. Retki su sistemi koji zahtevaju većinu registrovanih birača. Neke zemlje normiraju niži izborni prag, npr. 40% (Kostarika) od broja glasalih, a neke viši, (Rumunija, Kolumbija, Siera Leone) npr. 55%. Etnički podeljene države poput Kenije i Nigerije imaju dodatne pragove. Pored 50+1 glasova izašlih na birališta, predsednik mora osvojiti i najmanje po 25% glasova izašlih u većini izbornih distrikta koji su istovremeno teritorijalno-administrativne jedinice. Tako se podstiče glasanje preko etničkih linija i sprečava da većinska etnička zajednica monopoliše predsedničku funkciju. Kandidati koji pređu brojem glasova navedene pragove i imaju najviše glasova postaju predsednici. U suprotnom pobednik se određuje u drugom krugu. Da bi izbegli glasanje u dva kruga i maltretiranje birača, a osigurali izbor predsednika većinom, u nekim državama poput Irske i Šri Lanke, koriste se sistemi alternativnog i dodatnog glasanja.<sup>19</sup> Ni ova izborna formula nije bez mana. Prigovara joj se da izbornu utakmicu može svesti na nadmetanje nekoliko podjednako uticajnih kandidata što je podsticajno za fragmentaciju stranačkog sistema, što ima za posledicu često otežano formiranje jake i stabilne parlamentarne većine i posredno slabi moć predsednika.

Treća izborna formula, dvostruko dopunsko pravilo („*double complement rule*“ - DCR), je delo dvojice istaknutih psefologa Šugarta i Tagepera (Rein Taagepera). Prvenstveno da bi smanjili fragmentaciju i obezbedili izbor predsednika značajnom većinom, oni su spojili pluralnu i većinsku formulu: predsednik je morao biti izabran većinom preko 50% glasova ili većinom 40% glasova, ali ukoliko drugoplasiranom kandidatu do apsolutne većine nedostaje dvostruko više glasova nego prvoplasiranom.<sup>20</sup> Time se izbegava drugi krug izbora i obezbeđuje izbor predsednika većinom. Argentina je prva primenila ovu formulu na predsedničkim izborima 1994. godine. Argentinska

<sup>18</sup> *Ibid*, s. 6

<sup>19</sup> *Ibid*, s. 5

<sup>20</sup> M. S. Shugart/R. Taagepera, Majority versus Plurality Election: A Proposal for a Double Complement Rule, *Comparative Political Studies*, 3/1994, ss. (323 i dalje) 348.



varijanta predviđa pobjedu većinom od 45% ili 40% ukoliko je prvoplasirani pobedio drugoplasiranog sa najmanje 10% razlike. Ovaj model je prihvaćen u Boliviji, Ekvadoru i Nikaragvi. Noviji empirijski podaci o konsekvencama navedenih izbornih formula u demokratskim zemljama sa predsedničkim i polupredsedničkim sistemima u periodu 1975 – 2011. godine - radi se o zemljama trećeg talasa demokratizacije - potvrđuje da izborna formula sa relativnom većinom podstiče izbornu takmičenje dva kandidata. Smanjivanje konkurencije u ovakvoj vrsti izborne utakmice još je izraženije ukoliko aktuelni predsednik učestvuje u izborima nastojeći da osvoji drugi mandat. Nasuprot tome, većinska formula sa dva kruga pokazuje tendencije izborne konkurencije sa mnogo više kandidata. To je posebno izraženo u sistemima u kojima aktuelni predsednik ne ide u reelekciju i kada su „ideološki i etnički / rasni; ideološki i urbani / ruralni; ideološki i religiozni etnički“<sup>21</sup> rascepi u društvu snažno izraženi. Polarizacija biračkog tela otežava formiranje izbornih saveza. Pojedini entiteti insistiraju na kandidovanju svojih lidera kako bi disciplinovali svoje biračko telo i sprečili birače da glasaju preko linija rascepa. Treći izborni obrazac, DCR, po učincima se pozicionira između krajnosti prethodnih izbornih formula, ali nešto bliže izbornoj formuli relativne većine. Mali broj država i izbornih ciklusa istraživače upućuje na oprez u komentarisanoj političkih konsekvenci izbornih formula kojima se određuje pobednik predsedničkih izbora. Formula relativne većine sve se manje koristi - tek u desetak zemalja - većinska formula sa dva kruga dominira, dvostruko dopunsko pravilo tek je u povoju. Većina studija ukazuje na snažno dejstvo kontekstualnih faktora koji uslovljavaju da isti izborni instituti u različitom okruženju proizvode drugačije posledice.<sup>22</sup>

*Tabela 2. Efektivni broj predsedničkih kandidata kada se trenutni predsednik kandiduje, odnosno ne kandiduje za reizbor<sup>23</sup>*

država	izborni sistem	trenutni predsednik ne učestvuje	trenutni predsednik učestvuje
Jermenija	apsolutna većina	3,28	2,16
Benin	apsolutna većina	4,47	2,99
Brazil	apsolutna većina	3,57	2,47
Kolumbija	apsolutna većina	2,90	2,23
Kipar	apsolutna većina	3,51	2,68
Dominikanska Rep.	apsolutna većina	2,66	2,19
Francuska	apsolutna većina	5,32	6,09
Gana	apsolutna većina	2,12	2,11
Poljska	apsolutna većina	3,52	3,43

<sup>21</sup> M. P. Jones, Electoral Laws, Social Cleavages, and Candidate Competition in Presidential Elections, *Electoral Studies*, 1/2004, ss. (73 i dalje) 106.

<sup>22</sup> Detaljnije K. Remmer, The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002, *Party Politics* 1/2008, ss. 5-30.

<sup>23</sup> Jones (bel. 13), ss. 9-10.

Sao Tome i Principe	apsolutna većina	3,35	2,43
Sijera Leone	apsolutna većina	3,70	1,84
Ukrajina	apsolutna većina	4,47	2,92
<hr/>			
Prosečna vrednost (12)	apsolutna većina	3,57	2,80
<hr/>			
Argentina	dvostruko dopunsko pravilo*	3,90	2,84
Ekvador	dvostruko dopunsko pravilo	5,43	2,74
Nikaragva	dvostruko dopunsko pravilo	3,31	2,04
<hr/>			
Prosečna vrednost (3)	dvostruko dopunsko pravilo	4,28	2,54
<hr/>			
Dominikanska Rep.	relativna većina	2,71	2,89
Malavi	relativna većina	3,62	2,58
Venecuela	relativna većina	2,62	2,63
<hr/>			
Prosečna vrednost (3)	relativna većina	2,98	2,70
<hr/>			

Dvostruko dopunsko pravilo – i ako ne osvoji apsolutnu većinu glasova u prvom krugu izbora (prvo pravilo) kandidat je izabran za predsednika, bez održavanja drugog kruga izbora, ukoliko drugoplasiranom kandidatu do apsolutne većine nedostaje dvostruko više glasova nego prvoplasiranom (dopunsko pravilo);

*Scenario 1:* prvoplasirani kandidat je osvojio 45% glasova (do aps. većine nedostaje mu 5%), a drugoplasirani 39% glasova (do aps. većine nedostaje mu 11%). Kandidat A je izabran u prvom krugu

*Scenario 2:* prvoplasirani kandidat je osvojio 40% glasova (do aps. većine nedostaje mu 10%), a drugoplasirani 31% glasova (do aps. većine nedostaje mu 19%). Održava se drugi krug izbora.

Pravo na reizbor takođe je bilo interesantno za istraživanje konsekvenci predsedničkih izbora. Praksa je, kao i u ostalim istraživanim rešenjima, veoma različita. Na jednoj strani su ekstremi po kojima se dozvoljava samo jedan predsednički mandat (Gvatemala, J. Koreja, Meksiko), a na drugoj strani nema ograničenja mogućnosti za reizbor (Belorusija, Island, Ekvador). Najveći broj država sa predsedničkim i polupredsedničkim sistemima su između ove dve krajnosti: dozvoljavaju mogućnost još jednog mandata uzastopno, ili sa protokom izvesnog vremena. Reelekcija predsednika izašla je na loš glas praksom predsedničkih režima u Latinskoj Americi koji su ne samo napravili reverzibilan proces - iz demokratije u diktaturu - nego što su u nizu

država izabrani predsednici nastojali ili menjali pravila zabrane kandidovanja.<sup>24</sup> Loša iskustva i objektivni strah da bi neograničavanje mogućnosti reizbora predsednika mogla dovesti do zloupotrebe državnih resursa, autoritarnosti i nekog oblika monarhijskog principa u republikanskom sistemu, nisu bez osnova.<sup>25</sup> Empirijski podaci govore da aktuelni predsednik u procesu reelekcije ima niz prednosti nad rivalima što direktno menja obrazac konkurencije u izbornoj utakmici. Oni su medijski vidljiviji, dostupniji su im državni resursi za kampanju, podložniji su korišćenju klijentilizma, i sl. U sistemima koji dopuštaju reizbor uočava se smanjivanje fragmentacije, smanjuje se broj kandidata, ali i raste polarizacija u političkom polju - na „sigurnog pobjednika“ na jednoj strani, što automatski deluje na drugoj strani kao efikasan „lepak“ za okupljanje svih opozicionih snaga oko protivkandidata.<sup>26</sup>

Način nominacije kandidata za predsednika takođe je važan parametar izbora. Poslednjih godina raste broj država u kojima se praktikuju različite forme preliminarnih izbora u okviru stranaka i koalicija za predsedničke nominacije. Mali je broj država koji ovakav vid nominacije propisuje kao zakonski uslov kandidovanja. Većina prepušta slobodu partijama da internim pravilima odrede proces nominacije kandidata za predsedničke izbore.<sup>27</sup>

Nadležnosti, struktura, trajanje mandata, mandat poslanika - sve su to činiooci koji grade složenu mrežu odnosa sa izvršnom vlašću u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima. Istraživači izbora prvenstveno su koncentrisani na izbore za donji dom. U te svrhe se koriste većinski, proporcionalni i mešoviti izborni modeli. Proporcionalni su daleko najzastupljeniji model za izbor predstavnika u nacionalne parlamente u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima. Slede većinski i različite vrste mešovitih izbornih sistema u kojima mogu dominirati većinski ili proporcionalni elementi.

Proporcionalni izborni sistemi pretežno imaju veći broj višemandatnih jedinica. Magnituda izborne jedinice je vrlo efikasna brana fragmentaciji parlamenta. Veoma retko su u funkciji proporcionalni izborni modeli sa jednom izbornom jedinicom. Najčešće, izborne jedinice slede administrativnu podelu na okruge, regije, opštine i gradove. Koriste se i složeniji proporcionalni izborni modeli koji uključuju raspodelu mandata na dva nivoa: na nivoima izbornih jedinica i na nacionalnom nivou kao jednoj izbornoj jedinici. I izborna formula za pretvaranje glasova u poslanička mesta se koristi za suzbijanje ekstremne fragmentacije. U raspodeli dominira manje proporcionalna, D'Ontova, a ne proporcionalnije formule za transponovanje glasova u mandate, poput Her-Nimajerove i Sent Ležijeve. Što se tiče izbornih lista dominiraju zatvorene liste, ali poslednjih decenija jača trend da one ne budu blokirane. Birači dobijaju različit broj preferencijalnih glasova. U nekim predsedničkim sistemima (El Salvador, Ekvador, Honduras) birači glasaju panaširanjem. Očekuje se da zatvorena lista pogoduje predsednicima. Preko pozicije u partiji oni lakše obezbeđuju snažniju i izvesniju lojalnost parlamentaraca.<sup>28</sup> Otvorene i neblokirane liste sužavaju prostor stranačkom lideru, stranačkim elitama i šire prostor za participaciju i odlučivanje članova i simpatizera.

<sup>24</sup> J. M. Carey, The Reelection Debate in Latin America, *Latin American Politics and Society*, Cambridge 1/2003, ss. (119 i dalje) 133.

<sup>25</sup> M. P. Jones, Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections, *The Journal of Politics*, Chicago 1/1999, ss. (171 i dalje) 184.

<sup>26</sup> Jones (bel 13), s. 8.

<sup>27</sup> J. M. Carey/J. Polga-Hecimovich, Primary Elections and Candidate Strength in Latin America, *The Journal of Politics*, Chicago 3/2006, ss. (530 i dalje) 543.

<sup>28</sup> Detaljnije S. M. Saiegh, Executive-Legislative Relations, u: J. Gandhi/R. Ruiz-Rufiño (ur), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, New York, 2015; C. Scartascini/E. Stein/ M. Tommasi (ur), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington 2010.



Većinski sistemi efikasno kontrolišu fragmentaciju i obezbeđuju veće poslaničke kontigente u parlamentu na koje šef države može računati. Izbori u dva kruga (Diverže je to davno ustanovio) idu na ruku predsedniku da neutrališe neuspeh ili pojača uspeh u drugom krugu, pravljjenjem izbornih koalicija preko snažnih stranačkih blokova. Istraživači ukazuju na jednomandatnu izbornu jedinicu kao mehanizam koji otežava predsedniku da utiče na candidature poslanika. U takvim izbornim sistemima, logično, glas lokalnih stranačkih odbora i elita imaju veću težinu od elite u stranačkim centralama.

Mešoviti izborni modeli, u zavisnosti da li je uticaj većinske ili proporcionalne formule izbalansiran ili jedna od njih dominira, dele ocene koje se odnose na bazične tipove. Međutim, veliki broj varijanti mešovitih izbornih modela zajedno sa kontekstualnim faktorima mogu proizvoditi bitno drugačije rezultate. Ovi se modeli ređe koriste, ali je izvesno da zahtevaju daleko visprenije delovanje predsednika kao aktera koji želi da utiče i/ili kontrolišu poslanički klub svoje stranke.

Selekcija kandidata za legislaturno telo kreće se u rasponu od toga da predsednik stranke, kandidat za šefa države ili predsednik koji ide na reizbor, sa krugom savetnika veoma „efikasno bira većinu, ako ne i sve kandidate za zakonodavna tela“, do toga da selekciju vrše birači-članovi stranke na preliminarnim izborima.<sup>29</sup> Međutim, u najvećem broju izbornih formula u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima selekciju onih koji se kandiduju za zakonodavno telo vrše lokalni odbori, samostalno ili uz odobrenje elita u stranačkim centralama. Što je broj filtera u selekciji kandidata manji i kriterijumi jasniji, mogućnost predsednika da obezbedi bespogovornu kontrolu nad takvim poslanicima rapidno slabi.<sup>30</sup>

Šta pokazuje ovaj kratki pregled? Sudovi psefologa o posledicama izbornog sistema na izbor predsednika u dobroj meri su zasnovani na velikom broju država i nizu izbornih ciklusa i empirijski proveravani. Međutim, nekoliko faktora uslovljava i relativizuje navedene tvrdnje. Razlike u klasifikacijama predsedničkih i polupredsedničkih sistema; u klasifikaciji izbornih sistema; odabir zemalja koji koriste ove sisteme; period izbornih ciklusa obuhvaćenih analizom; niz nacionalnih studija koje dovode pod sumnju ili opovrgavaju navedene tvrdnje komparativnih studija o učincima izbornih sistema, uvek rađaju izvesnu skepsu. Ipak, psefolozi tragaju za novim metodama koje bi ispitale relacije i uticaj izbornog sistema na izbor predsednika i sve je veći broj studija posvećenih ovoj temi.

### 3. Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije

Proverimo navedene sudove na primeru sistema podele vlasti u Srbiji. Većina ustavnih pravnika i politikologa smatra da Srbija ima parlamentarni sistem. Krug ovlašćenja šefa države, način izbora vlade, podela nadležnosti zakonodavne i izvršne vlasti, ustavno posmatrano naš politički sistema svrstava na klasifikacionu policu parlamentarnih sistema. Ni neposredan izbor od strane građana, ni pravo suspenzivnog veta, nisu dovoljan razlog da politički sistem Srbije karakterišemo kao polupredsednički. Zašto onda raspravljamo o prezidencijalizaciji? Neće biti da je to još jedno akademsko izoštravanje teorijskih postavki! Biće da u realnosti srpski model parlamentarizma ostavlja prostor za prezidencijalizaciju, ponekad takvu da bi mogli reći da sistem funkcioniše kao predsednički.

<sup>29</sup> Jones (bel. 13), s. 12.

<sup>30</sup> B. F. Crisp/M. C. Escobar-Lemmon/B. S. Jones/M. P. Jones/M. Taylor-Robinson, Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies, *The Journal of Politics*, Chicago 3/2004, ss. (823 i dalje) 846.

U parlamentarnim sistemima logično je da izbor zakonodavnog tela ima najveći značaj. Međutim, nesumnjivo je da su predsednički izbori najvažnije političko takmičenje u Srbiji. U postojećem sistemu nema zakonskih prepreka za istovremeno održavanje parlamentarnih i predsedničkih izbora. Od 11 izbornih ciklusa za predsednika Republike, pet - 2002, 2003, 2004, 2008. i 2017. godine nisu održana istovremeno sa parlamentarnim izborima. Bili redovni ili vanredni, istovremeno održavanje izbora narodnih poslanika i predsednika Republike upućuje na dva zaključka. Stranke su po svaku cenu htele da izbegnu situaciju da predsednik ne pripada parlamentarnoj većini, odnosno htele su da izbegnu da imaju stranački i politički, podelu u dvoglavoj egzekutivi. Predsednicima je bilo jasno da pobjeda donosi veliki lični prestiž i legitimnost, ali ako nije kapitalizovana većinom u parlamentu njihova moć biće znatno sužena. Istovremeno održavanje izbora naglašavano je po pravilu liderskim kampanjama u kojima su predsednički kandidati nastojali da nešto od svog rejtinga prenesu izbornim listama čiji su bili nosioci. Glasanjem za zatvorenu blokiranu listu poslanika kojoj je na čelu partijski lider i kandidat i/ili predsednik Republike jasno pokazuje ko će biti izvršna vlast. Podsećamo na komparativni nalaz psefologa: u polupredsedničkim sistemima parlamentarni izbori imaju podjednako i/ili veću važnost od predsedničkih zato što od pobjede u nadmetanju za parlament zavisi da li će predsednik kontrolisati vladu, ili ostati u njenoj senci.

Predsednik Republike Srbije bira se neposredno od strane građana po većinskom izbornom sistemu koji je imao dve značajne reforme. Na prvim višestranačkim izborima 1990. godine uspostavljen je izborni sistem koji je za validnost rezultata definisao prag izlaznosti od 50+1 upisanih birača. Pobjednik je bio kandidat koji je dobio najviše glasova pod uslovom da je taj broj glasova bio većinu od broja glasalih. Kako je za kandidaturu bilo potrebno samo 100 potpisa građana, na izborima je učestvovalo čak 32 kandidata. Pobjedio je Slobodan Milošević u prvom krugu. Na istovremeno održanim izborima za Narodnu skupštinu po identičnim pravilima, Socijalistička partija Srbije, čiji je bio predsednik, osvojila je skoro 75% mandata - 194 poslanička mesta. Većinska izborna formula je odradila svoje. Fabrikovanjem većine, SPS je kontrolisala zakonodavnu vlast i obe „glave“ egzekutive. Politički homogena vlast, ustavno slabom predsedniku u parlamentarnom sistemu, otvorila je prostor da vlada kao aktivna egzekutivna vlast. To je posebno važno. Diverže je ukazao da primena ustavnog sistema, a to jeste slučaj Srbije, gradi tradiciju koja znatno otežava doslednu primenu ustavnih normi koje je praksa deformisala. „U tom smislu, od velikog značaja je državničko ponašanje prvoizabranog šefa države u novouspostavljenom polupredsedničkom sistemu (...) ukoliko je prvi predsednik jaka ličnost koja pretenduje da bude autoritativan neprikosnoveni nosilac izvršne vlasti, razumljivo je da će takav obrazac slediti i njegovi naslednici.“<sup>31</sup>

Dve godine kasnije menjaju se samo pravila kandidovanja - broj potpisa birača za kandidaturu povećan je 100 puta i iznosio je 10.000 birača. Na prvim preverenenim izborima za mandat predsednika nadmetalo se svega sedam kandidata, četiri puta manje nego u prethodnom ciklusu. Aktuelni predsednik je iskoristio pravo na drugi mandat i situacija je odgovarala komparativnim nalazima da u slučajevima reelekcije broj kandidata opada. Istovremeno oštri su prigovori da je aktuelni predsednik favorizovan; koristi državne resurse u kampanji; ima veću zastupljenost u medijima, itd. baš kao što tvrde komparativni pregledi. Još jedan komparativni nalaz se pokazao tačnim na primeru Srbije. Izborna utakmica se polarizovala na aktulenog šefa države, koji je pod pritiskom opozicije skratio prvi i takmičio se za drugi predsednički mandat, što je delovalo kao lepak za glavne opozicione stranke da se okupe oko zajedničkog kandidata Milana Panića. Aktuelni predsednik Republike, S. Milošević, pobjedio je u prvom krugu. Međutim, na istovremeno održanim parlamentarnim izborima po proporcionalnom

<sup>31</sup> Simović (bel. 3 ), s. 26.

izbornom sistemu sa devet velikih izbornih jedinica i zakonskim izbornim pragom 5%, njegova stranka je izgubila parlamentarnu većinu. Zbog neslaganja u opozicionim redovima nismo bili u prilici da proverimo kako bi na samom početku funkcionisao sistem bicefalne egzekutive kada je svaka „glava“ u različitim političko-stranačkim opcijama. Ali smo videli da je manjinska vlada socijalista izdržala nešto više od šest meseci. SPS je na preveremenim izborima 1993. godine uspela da vrati jedan deo razočaranih birača, ali za parlamentarnu većinu je morala da traži partnera. Našla ga je neočekivano u najslabijem članu opozicionog bloka. Nova demokratija je istupila iz DEPOS-a, širokog opozicionog saveza, i omogućila koalicionu vladu. Ali to nije oslabilo moć predsednika Republike. Slab koalicioni partner - socijalistima je za većinu trebalo tek tri poslanika koje je lako mogla naći među drugim poslaničkim klubovima - nije imao prostor za kontrolu i uticaj u vladi. Šef države, istovremeno i predsednik jačeg koalicionog partnera, nastavio je kontrolu nad parlamentarnom grupom i vladom.

Na predsedničkim izborima 1997. godine, kada aktuelni predsednik ne može više da se kandiduje, učestvuje čak 17 kandidata, čime se opet potvrđuju komparativni nalazi. Kandidat vladajuće koalicije Socijalističke partije Srbije, Jugoslovenske levice i Nove demokratije, Zoran Lilić, nije uspeo da pobedi i tako realizuje transfer sa funkcije predsednika SR Jugoslavije na istu funkciju u Srbiji. U prvom krugu on je dobio najviše glasova, ali taj broj nije bio veći od polovine broja glasalih. U drugom krugu njegov rival Vojislav Šešelj dobio je više glasova, ali na izbore je izašlo manje od polovine registrovanih birača. Istovremeno su održani parlamentarni izbori, ali sa promenjenim pravilima. Vladajuća koalicija povećala je broj izbornih jedinica sa devet na 29. Taj džerimandering trebao je da smanjivanjem magnitude izborne jedinice smanji proporcionalnost. Deo opozicije je bojkotovao ove izbore. I pored pristrasnog podešavanja izbornih pravila vladajuća koalicija je zabeležila slabiji rezultat i nije mogla samostalno formirati vladu što je bio glavni cilj izborne reforme. Ističemo tri važna momenta. Prvo, kandidat vladajuće koalicije nije bio predsednik partije koja ga je kandidovala. Drugo, istovremeno održavanje parlamentarnih izbora nije imalo pozitivno dejstvo na motivaciju birača i usko je povezano sa činjenicom da aktuelni lider partije, S.Milošević, nije kandidat. Treće, veliki broj kandidata za predsednika i pored bojkota dela opozicije, delimično je fragmentizovao glasačko telo, ali dovoljno za slabu izlaznost u drugom krugu. Vladajuća koalicija dovedena je u poziciju da izgubi kontrolu zakonodavne i oba dela izvršne vlasti.

Problemi sa zakonskim pragovima za određivanje pobednika na predsedničkim izborima potvrdiće se i u narednom izbornom ciklusu. Par meseci od neuspelih predsedničkih izbora situacija se ponovila. Od sedam kandidata koji su učestvovali u prvom krugu niko nije osvojio potrebnu većinu. U drugom krugu pobedio je kandidat SPS-JUL-ND, Milan Milutinović. Međutim, ovaj rezultat je ostao pod velikom senkom otužbi za izbornu krađu. Prag izlaznosti je jedva pređen: glasalo 50,98% upisanih, a pobednik je dobio veliki broj glasova na biračkim mestima na Kosovu i Metohiji gde pripadnici albanske nacionalne manjine koji su inače bojkotovali sve izbore, predstavljaju većinu birača.<sup>32</sup> Ovo su prvi predsednički izbori koji su održani odvojeno od izbora za ostala predstavnička tela. Bez funkcije predsednika partije na kojoj ostaje S. Milošević, sa jakim koalicionim partnerom koji obezbeđuje parlamentarnu većinu, M. Milutinović je predsednik koji polovinu mandata provodi u normativnom okviru ustavnih ovlašćenja. U tom periodu vlada normativno jeste važnija „glava“ egezkutive. Realno, međutim, „glava“ koja ima najveću moć je izmeštena na savezni nivo na mesto predsednika SR Jugoslavije. Sa te pozicije, S. Milošević kao predsednik stranke koja je uspela da formira koalicionu parlamentarnu većinu, kontrolisao je i potpredsednika svoje stranke na mestu predsednika Republike i Vladu. Posle svrgavanja S. Miloševića sa vlasti i pobede opozicije na saveznim i republičkim izborima, M. Milutinović postaje

<sup>32</sup> S. Nedović (ur), *Oko izbora 2: izveštaj sa predsedničkih izbora u Srbiji (decembar 1997)*, Beograd 1997, s. 114.

predsednik kome neposredan izbor od strane građana nije davao nikakav primat nad Vladom. Naprotiv, Vlada je centar izvršne vlasti oličene u predsedniku Vlade, a aktuelni šef države Srbije slabiji je i od predsednika republike biranog u parlamentu jer je bio blokiran da vrši i ustavna ovlašćenja.

Niz izbora za predsednika Republike održanih od 2002. do 2004. godine, na kojima u dva ciklusa i četiri glasanja nije izabran predsednik, pokazuju uticaj parlamentarnih na predsedničke izbore. Na drugim predsedničkim izborima koji su održani samostalno i prvim na kojima aktuelni predsednik nije koristio pravo da se kandiduje za drugi mandat, održanim 29. septembra i 13. oktobra 2002. godine, nije bilo pobjednika. U izbornu trku ušlo je 11 kandidata, što koincidira sa komparativnim nalazom da broj kandidata raste kada u izbornoj trci aktuelni predsednik ne koristi pravo na drugi mandat. U drugom krugu građani su birali između predsednika Demokratske stranke Srbije, Vojislava Koštunice i Miroljuba Labusa, kandidata grupe građana, koga je suštinski podržavala Demokratska stranka. V. Koštunica je dobio skoro dva miliona glasova (1.991.947), M. Labus duplo manje (921.094), ali pošto je na birališta izašlo malo više od 45% birača Srbija je ostala bez izabranog predsednika. Već u decembru iste godine bilo je jasno da Srbija ulazi u institucionalnu krizu. Na predsedničkim izborima kandidovala su se samo tri kandidata, jer je raspadom Demokratske opozicije Srbije, saveza 18 stranaka, većina bojkotovala kandidaturu V. Koštunice. Izlaznost je bila ispod zakonskog izbornog praga 45,16%, a V. Koštunicu je podržalo oko 56% glasalih. Da je na snazi bilo dvostruko dopunsko pravilo Šugarta i Tagepere, V. Koštunica bi postao predsednik Srbije. Ovako se ušlo u novi izborni ciklus. U novembru 2003. godine birači su zamoreni predsedničkim izborima izašli su na birališta u još manjem broju, jedva nešto iznad 38%. U februaru 2004. godine konstituše se manjinska koaliciona Vlada uz podršku SPS. Nastojeći da reši institucionalni vakum, Narodna skupština, na predlog Vlade, menja izborna pravila i ukida prag izlaznosti. Kako je lider DSS, V. Koštunica bio na čelu koalicione Vlade, aktuelna vlast nije imala adekvatnog kandidata. Pokušaji da sa DS postigne dogovor o zajedničkom nestranačkom kandidatu nisu uspeali. Izlaznost u prvom krugu bila je jedva iznad 47%, a najviše glasova dobio je kandidat radikala T. Nikolić. Vladin kandidat D. Maršićanin, potpredsednik DSS, doživio je težak debakl zauzevši četvrtu poziciju. Oslabljena Vlada je bila prinuđena da u drugom krugu podrži kandidata i predsednika DS, Borisa Tadića.<sup>33</sup> On pobeđuje uz neznatno veću izlaznost i po preuzimanju dužnosti izjavljuje: „Neću da budem stranački predsednik, jer moja ustavna uloga je da posao i dužnost predsednika Republike obavljam nadstranački. Kao predsednik hoću i moram da budem predsednik svih građana Srbije i prevazilazim stranačke razlike (...) Važno je da se (...) i dalje izgrađuje i autoritet i kredibilitet Parlamenta, da sud dobije prave nadležnosti i stekne autoritet, a da Vlada i predsednik obavljaju svoj posao.“<sup>34</sup> Istorija je pokazala da je to bila obmana. B. Tadić nije napustio mesto predsednika stranke dok faktički nije smenjen kada je izgubio predsedničke izbore.

Po drugi put je stvorena situacija u kojoj dve grane izvršne vlasti ne pripadaju istoj političkoj stranci ili koaliciji. Manjinska Vlada V. Koštunice sastavljena od velikog broja partnera sa različitim programskim opredeljenjima, iako je izdržala čitav mandatni period prolazeći kroz izuzetno turbulentne procese - donošenje novog Ustava, otcepljenje Crne Gore, samoproglašavanje nezavisnosti Kosova i Metohije i sukob oko otvaranja pregovora o pristupanju EU - politički je gubila snagu u odnosu sa predsednikom Republike osnaženim legitimitetom izborne volje građana.

To su potvrdili i parlamentarni izbori koji su usledili po usvajanju Ustava 2006. godine. Demokratska stranka kapitalizuje funkciju predsednika Republike i povećava rejting na parlamentarnim izborima

<sup>33</sup> M. Jovanović, Predsednički izbori u Srbiji od 1990. do 2008, u: S. Mihailović (prir), *Oko izbora 16: (Predsednički izbori 20. januara i 3. februara 2008. godine)*, Beograd 2008, ss. (126 i dalje) 131.

<sup>34</sup> *Ibid.*, s. 134.



2007. godine i postaje snažnija od DSS. Te stranke formiraju koalicionu Vladu tek kada DSS demonstrirajući ucenjivački kapital omogućava izbor T. Nikolića, lidera radikala, za predsednika Narodne skupštine. Kohabitacioni period posle ovih izbora protiče u stalnim napetostima između dve egzekutivne „glave“ oličene u V. Koštunici i B. Tadiću. Kulminacija će biti predsednički izbori 2008. godine na kojima će B. Tadić osvojiti drugi mandat pobedivši T. Nikolića. Predsednik Republike, stranka na čijem je čelu bio, i jedan broj koalicionih partnera, izborni rezultat tumače kao referendumsku podršku bezuslovnom nastavku procesa pridruživanja EU, koja je mimo saglasnost Srbije i Saveta bezbednosti UN, poslala svoju misiju na Kosovo i Metohiju. Kako se premijer V. Koštunica protivio i sa lojalnim krugom ministra ostao u manjini, predložio je predsedniku Republike da raspusti Narodnu skupštinu. B. Tadić je to učinio i koalicija koju je predvodio svojim imenom na čelu liste, osvaja najviše poslaničkih mesta. Pobedom na parlamentarnim izborima B. Tadić i pored većeg broja koalicionih partnera neometano postaje uticajni deo izvršne vlasti.

Parlamentarni i predsednički izbori 2012. godine ponovo pokazuju povezanost i značaj za izborne rejtinge. Upravo da bi obezbedio podršku stranci koju vodi, a čiji su učinci u izbornim istraživanjima pokazivali nezadovoljstvo birača, B. Tadić se odlučuje da skрати mandat šefa države kako bi se izbori održali istovremeno i kako bi deo svog izbornog rejtinga preneo na kandidatsku listu koalicije koju je predvodio. Iako je osvojio manje poslaničkih mandata od glavnih konkurenata, Srpske napredne stranke, imao je potencijal da okupi parlamentarnu većinu. Međutim, poraz od lidera naprednjaka T. Nikolića u drugom krugu izbora značio je gubitak zakonodavne i izvršne vlasti. T. Nikolić, predsednik SNS, je uspeo da mandat predsednika Republike kapitalizuje pravljjenjem Vlade. Tako su se stekli uslovi da se konstelacija snaga u bicefalnoj egzekutivi pomeri u korist šefa države. Međutim, T. Nikolić ispunjava predizborno obećanje i podnosi ostavku na mesto predsednika naprednjačke stranke. Novoizbrani predsednik SNS Aleksandar Vučić, sa mesta potpredsednika Vlade jača svoju poziciju na prevremenim izborima 2012. godine. Predvodeći koalicionu listu naprednjaka osvaja više od 60% poslaničkih mesta, a sa koalicionim partnerima formira parlamentarnu većinu sa više od 80% poslanika. Težište u odnosu dve grane egzekutive sada preteže na stranu Vlade, tačnije predsednika Vlade i predsednika SNS.

Prevremeni izbori za Narodnu skupštinu 2016. godine potvrđuju novouspostvaljenu konstelaciju u izvršnoj vlasti. A. Vučić sa koalicionim partnerima zadržava komotnu parlamentarnu većinu i dobija drugi premijerski mandat. Za sada ćemo ostati uskraćeni za odgovor da li je T. Nikolić svojevoljno propustio priliku da skraćivanjem mandata pokuša da iskoristi talas popularnosti stranke koju je osnovao, popravi poljuljani rejting i eventualno osvoji drugi mandat ili je znajući šta se sprema hteo da na funkciji šefa države ostane do kraja mandatnog perioda. Iduće godine T. Nikolić će ući u našu noviju političku istoriju kao drugi predsednik koji nije iskoristio pravo da se ponovo kandiduje za tu funkciju. Dok je M. Milutinović morao pred međunarodni tribunal u Hagu, T. Nikolića nije podržala stranka koju je osnovao i za kratko vreme doveo na vlast na svim nivoima. Na predsedničkim izborima naprednjaci su kandidovali svog novog predsednika. A. Vučić kao kandidat SNS i koalicionih partnera rutinski osvoja još jednu pobjedu koja neće ostavljati dilemu koji deo egzekutive ima veću moć: parlament i Vlada i ne razmišljaju o toj dilemi. Sada politički sistem faktički funkcioniše po polupredsedničkom modelu samo zbog nekih normativnih ograničenja koja se još poštuju.

Proces nominacije predsedničkih kandidata u Srbiji je u nadležnosti stranaka. Preliminarni izbori za nominaciju kandidata za predsednika se ne praktikuju tako da članovi stranaka nemaju mogućnost da participiraju u tom procesu. Nema primera da to rade najviši stranački organi - kongresi. Nominacija je ekskluzivno pravo organa stranke - glavnih odbora, skupština, i sl., dakle uskih formacija stranačke



elite. Odsustvo ovog važnog indikatora unutarstranačke demokratije ukazuje da stranke gube „optimalni balans“ između efikasnosti i demokratičnosti organizovanja i odlučivanja, tanke linije koja ih deli od sudbine „nedelatnog debatnog kluba na jednoj ili svođenja partijske organizacije na pretorijansku gardu 'partijskog cezara' na drugoj strani.“<sup>35</sup> Stranke bez delovanja na osnovnim demokratskim načelima postaju smetnja i prepreka funkcionisanja političkih institucija. Insistiranje na stranačkoj disciplini, neizgrađeni demokratski kapaciteti članova, način odlučivanja i delovanja, omogućava da se moć javnih institucija seli i koncentriše u rukama stranačke elite.

Način nominacije kandidata za poslanike pojačava ove tendencije. Zamena većinskog proporcionalnim izbornim sistemom smanjio je uticaj lokalnih stranačkih odbora na nominaciju kandidata. Uvođenjem jedne izborne jedinice i zakonskog pravila da stranke samostalno raspodeljuju mandate koje na osnovu broja glasova pripada njihovim izbornim listama, taj uticaj je sveden na pojedinačne ekscese. Ova systemska deformacija učinila je da realno poslanike biraju stranačke elite, čitaj predsednici stranaka i krug najbližih saradnika. Građani glasaju za zatvorene izborne liste na kojoj vide samo šefa stranke, a predsednici stranaka stvarno biraju poslanike. Ova izborna pravila su ocenjena kao neustavna i odstranjena iz izbornog sistema, ali time praksa nije prestala.<sup>36</sup> Predsednik stranke sa krugom saradnika bez većih prepreka poslednji je i glavni filter za nominaciju kandidata za poslanike. Moć nominacije, posebno ukoliko postoji i mogućnost uticaja na dodelu mandata pomeranjem na listi, a u našem sistemu postoji, pretvara se u moć kontrole poslaničke grupe.

Stranački i izborni sistem su *perpetuum mobile* prezidencijalizma. Srbija ima fragmentiran stranački sistem sa nestrukturiranim strankama. Za njegovo oblikovanje zaslužni su proporcionalni model izbornog sistema i dubina rascepa - socijalnih, ideoloških, etničkih i nizak nivo unutarstranačke demokratije. Nasuprot participativno-demokratskom modelu unutarstranačkog života koji podrazumeva neposredne izbore za stranačke funkcije, stranačke referendume, deliberaciju, imamo nedemokratski model stranačkog života u kome „Vođa od (partijskog) sluge postaje 'komandant partijske vojske'“.<sup>37</sup> Članstvo - stranački „građani“ - identifikuju se sa strankom češće preko lidera, nego preko programa i ideologije. Stranke naglašavaju ovakve obrasce identifikacije. Manjina članova-aktivista nema interes za stranačku demokratiju jer su povezani klijentelističkim nitima sa liderima: očekuju gratifikaciju u raspodeli izbornog plena, tačnije pristup zaposlenju i funkcijama u javnom sektoru. Stranačke manjine nemaju institucionalno mesto u stranačkoj strukturi ni mogućnost da izraze svoj stav, a izborni sistem podstiče frakcionalizaciju. Upravo zato se odnosi između različitih nivoa stranačke strukture po horizontali i vertikali grade na odnosima centralizacije, hijerarhije i subordinacije, nasuprot decentralizaciji i supsidijarnosti. Ove tendencije pojačavaju se nastojanjem stranačkih lidera da monopolišu izborne procese unutar stranaka i finansije. Tome doprinose i potencijalni finansijeri koji neće da gube vreme nego traže kontakt samo sa stranačkom centralom, liderom i njegovim ljudima od poverenja. U takvom kontekstu, distribucija moći, posebno u parlamentarnim strankama, može da se rasporedi na krug pojedinaca koji okružuju stranačkog predsednika, latentnih frakcija formiranih na

<sup>35</sup> Z. Stojiljković, *Struktura, modeli i praksa unutarpartijskih odnosa*, u: Z. Lutovac i drugi (ur), *Političke stranke u Srbiji: struktura i funkcionisanje*, Beograd 2005, s. 19.

<sup>36</sup> M. Jovanović, *Institucionalni okvir izbornog sistema – mala, velika ili tehnička reforma u Srbiji 2008-2012. godine*, u: S. Orlović (prir), *Izbori i formiranje Vlade u Srbiji 2012. godine*, Beograd 2012, s. 30.

<sup>37</sup> Z. Stojiljković/D. Spasojević, *Teorijsko-metodološki okvir za izučavanje stranačkih programa i unutarstranačke demokratije u Srbiji*, u: Z. Stojiljković/G. Pilipović/D. Spasojević (ur), *(Ne)demokratsko redizajniranje političkih partija u Srbiji*, Beograd 2013, s. 12.

interesnoj, generacijskoj, zavičajnoj, i sl. osnovi, i uticajnih, većih lokalnih odbora, ali i takva distribucija kontrolisana je ili dopuštena od stranačkog predsednika.<sup>38</sup>

Ove sile formiraju oligarhijske tendencije unutar stranaka i koncentrišu moć u rukama predsednika stranke i uskog kruga njegovih najbližih saradnika. U setu sa političkim menadžmentom, internom komunikacijom, relacijama sa okruženjem, utvrđivanjem pravila, ovlašćenjima u upravljanju finansijama, selekcija i nominacija kandidata je samo jedan od indikatora moći u zonama neizvesnosti.<sup>39</sup>

Međutim, u liderskim, harizmatiskim, klijentelističkim strankama, regrutacija i selekcija je od posebne važnosti u procesu izbora kandidata za parlament. Predsednik tako regrutuje krug lojalnih koji će sutra u poslaničkoj grupi činiti poslaničku većinu i stvara političku platformu za kontrolu zakonodavne vlasti. Naravno da stranke ove mehanizme programsko-statutarnim dokumentima odevaju u demokratske procedure, ali stranački vođa ostaje „bez obzira na statutarne prerogative, ključna figura partije jer je u njegovim rukama koncentrisana ogromna moć“.<sup>40</sup> Takve karakteristike čine naš stranački sistem pogodnim ambijentom za autoritarizam. Istraživanja koja su se bavila fenomenom autoritarnosti koji je definisan kao „nekritički, idealizatorski odnos prema autoritetu (...) preuveličavanje značaja autoriteta, vođa, hijerarhije, discipline, poslušnosti“, upravo to potvrđuju. Sa tvrdnjama „Bez jakog vođe je svaki narod kao čovek bez glave“; „Ono što je ovoj zemlji najpotrebnije, potrebnije od zakona i političkih programa, jesu nekoliko hrabrih, neumornih vođa u koje narod može imati poverenje“; „Za uspeh neke grupe je najvažnije naći energičnog, strogog i pravednog vođu koga će svi slušati“ slaže se 64, 56 odnosno 57% ispitanika.<sup>41</sup> U takvom stranačkom sistemu prezidencijalizam se smatra vrlinom, izvorom snage i efikasnosti. Šta je logičnije nego da stranačke elite nastoje da se taj obrazac upravljanja u strankama presadi u institucije vlasti. Bez jakih stranačkih vođa i ovakvog stranačkog sistema tendencije prezidencijalizacije parlamentarizma bile bi značajno oslabljene.

Proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom sistemski posmatrano ublažava mogućnost da predsednik postane snažniji deo egzekutive. Proporcionalne formule po pravilu produkuju koalicine parlamentarne većine i koalicione vlade. Neutralisanjem dejstva izbornog praga putem predizbornih koalicija, često programski, ideološki i politički neutemeljenih, održava se fragmentacija u stranačkom elektivnom i parlamentarnom sistemu. Posledica je povećanje koalicinog i ucenjivačkog potencijala malih stranaka i koalicione vlade sa više partnera. Ovakav ambijent nije povoljan za prezidencijalizam. Veći broj koalicionih partnera upućuje na potrebu izgradnje kompromisa, konsenzusa, dogovaranja, a to dodatno sužava prostor za prezidencijalizaciju.

Međutim, lideri stranaka na funkciji predsednika Republike uspevaju da neutralizuju dejstvo izbornog sistema na nekoliko načina. Prvo, oni nisu samo čuvari vrata parlamenta za stranačke kandidate koji pretenduju na poslanički mandat. Oni su nosioci izborne liste. Birači podršku stranci daju identifikujući se sa liderom, bar koliko i sa programom, što pokazuju neki nalazi javnomnjenjskih anketa.<sup>42</sup> Oni su

<sup>38</sup> Z. Stojiljković/V. Mihailović/D. Spasojević, Unutarstranačka demokratija u Srbiji, u: Z. Stojiljković/ D. Spasojević/J. Lončar (ur), *Kako internu unutarstranačku demokratiju učiniti mogućom: institucionalni faktori i interna dinamika unutarstranačkih odnosa*, Podgorica/Beograd 2015, ss. (71 i dalje) 72.

<sup>39</sup> A. Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge 1988, s. 36.

<sup>40</sup> Nasuprot participativno-demokratskom modelu unutarstranačkog života koji podrazumeva neposredne izbore za stranačke funkcije, stranačke referendume, deliberaciju, imamo nedemokratski model stranačkog života u kome „Vođa od (partijskog) sluga postaje 'komandant partijske vojske'“.

<sup>40</sup> V. Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Beograd 2006, s. 154.

<sup>41</sup> B. Kuzmanović, Autoritarnost - vapaj za jakim i pouzdanim vođama i disciplinom, u: S. Mihailović (ur), *Kako građani Srbije vide tranziciju: istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, Beograd 2010, ss. 91 i dalje.

<sup>42</sup> Z. Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Beograd 2008, s. 354.

šefovi poslaničkih klubova u senci. Oni su glavni ugovarači koalicionih aranžamana. Drugo, fragmentisan stranački sistem u parlamentu predstavlja rezervoar pun potencijalnih koalicionih partnera. Strah malih stranaka da bi mogle ostati van parlamentarne većine, tačnije bez mesta u javnom sektoru, da bi mogle biti zamenjene drugim igračem, sa i bez izbora, najjači je i najbolji sedativ protiv potencijalnih bundžija, i efikasan mehanizam disciplinovanja. Slaba stranačka disciplina pogoduje korupciji i stranačkim preletačima, što proširuje izbor potencijalnih partnera za očuvanje parlamentarne većine, sa stranačkog na personalni nivo. Pobedom na izborima, formiranjem parlamentarne većine i kontrolom skupštine, predsednik Republike sa mesta predsednika stranke javlja se u ulozi dvostrukog mandatar: bira lojalnog potencijalnog kandidata u stranci i daje mu mandat za sastav Vlade kao šef države. Kontrolišući stranku, poslaničku grupu i koalicione partnere, a raspolazući vremenski stabilnijim mandatom od Vlade, on faktički postaje apsolutna vlast bez odgovornosti i kontrole.

Kada su se stekli ovi uslovi nijedan predsednik nije odoleo zovu prezidencijalizma. S. Milošević je to uspešno sprovodio deset godina, u dva različita izborna sistema, sa dva različita koaliciona partnera, i pored toga što je tri godine nominalno bio na federalnoj funkciji. Legitimnost stranačkog vođe omogućavala je prezidencijalističku poziciju u realnom životu. Isto je uradio i B. Tadić. Veoma brzo po preuzimanju funkcije u stranci i njenim boljim pozicioniranjem u skupštini učvrstio je prezidencijalističku vlast. Neće biti da je slučajno da jaki predsednici biraju slabe predsednike Vlada koji najčešće nisu pripadali užem krugu stranačkih funkcionera pre izbora nego su tek nominacijom kooptirani u stranačke organe. Prvi je za predsednike Vlade imao Dragutina Zelenovića, Radomana Božovića, Nikolu Šainovića i Mirka Marijanovića, a drugi Mirka Cvetkovića.<sup>43</sup> Ta praksa je prekinuta za vreme mandata slabog predsednika T. Nikolića, da bi model nastavio da funkcioniše u predsedničkom mandatu Aleksandra Vučića koji na čelo Vlade dovodi nestranačku ličnost, Anu Brnabić. Dok su prethodna dva predsednika ostavljala prostor za fasadni parlamentarizam, njihov naslednik je stilom vladanja, konkretnim postupcima, agilnim i agresivnim medijskim eksponiranjima jasno stavio do znanja da je on aktivni deo egzekutive i legislative. Predsednik republike od moderatora izrasta u aktivnu granu egzekutive i šefa poslaničke većine. Realni politički odnosi stavljaju ga u poziciju onoga koji odlučuje i van kruga ustavnih nadležnosti, a da za to ne može biti odgovoran. Parlament je u takvim relacijama glasački mehanizam za program egzekutive, a Vlada kabinet predsednika republike. Ta tri talasa prezidencijalne vladavine čine dve trećine naše novije demokratske prakse. Ostala trećina otpada na vladavinu M. Milutinovića koga je kohabitacija pretvorila u statistu, neku vrstu čuvara funkcije; i deo prvog mandata B. Tadića dok nije osvojio parlamentarnu većinu i jedini mandat T. Nikolića od trenutka kada je predao funkciju šefa stranke.

U analiziranom intervalu naš sistem pretežno funkcioniše kao predsedničko-parlamentarni. Premijersko-predsednički intervali su daleko kraći. Ili po Sartorijevoj logici, naš dvoglavi sistem je oscilovao između predsedničkih i parlamentarnih faza. Strogo gledano mogli bismo reći da su obe faze trajale jednako. Od 2000. godine do kraja mandata M. Milutinovića, preko krize bez predsednika republike i prvog mandata B. Tadića 2004–2008, te mandata T. Nikolića 2012–2017. godine, dakle oko 13 godina, trajala je parlamentarna faza. Ova matematika apstrahuje period 1997–2000. godine, kada je vlast ostala u parlamentarnoj, a moć u predsedničkoj fazi, ali ne kod ustavnog predsednika Srbije M. Milutinovića, nego saveznog predsednika S. Miloševića. Bilo kako bilo, predsednička faza uvek podrazumeva zadržavanje pozicije predsednika stranke.

<sup>43</sup> S. Orlović, Predsednik Republike - konstitucionalno institucionalne dileme, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Beograd 13/2015, s. 157.

#### 4. Šta da se radi?

Postoje dva jednostavna odgovora. Prvi, predsednika Republike treba da bira Narodna skupština; njegova ustavna ovlašćenja treba da budu smanjena; mogućnost ponovnog izbora ukinuta i članstvo u stranci mora biti nespojivo sa vršenjem funkcije šefa države. Takvo rešenje učinilo bi predsednika Srbije slabim šefom države, bio bi ceremonijalna, neaktivna, grana egzekutive, onesposobljena da kontroliše poslaničku većinu i Vladu, bar formalno. Drugo rešenje podrazumevalo bi ustavno jasno pozicioniranje polupredsedničkog sistema: izbor neposredno od strane građana bio bi zadržan; funkcije predsednika ojačane, posebno u domenu odnosa sa Vladom. Time bi dobili ustavno uređen polupredsednički sistem; ustavno i politički moćnijeg šefa države; političku praksu uneli bi u ustavne norme.

Ali jednostavni odgovori nisu uvek i jednostavna rešenja, posebno kada ih treba zapisati u ustavne norme i još više, kada ih treba primeniti u praksi. Teorija je saglasna da mi imamo parlamentarni sistem sa slabim predsednikom, ali ipak takav ustavni i institucionalni aranžman vodi u prezidencijalizam. Institucija predsednika Republike je verovatno najkritikovanija ustanova u političkom sistemu Srbije. Opozicione elite su deceniju i po potrošili na kritike Ustava, objašnjavanje da je šef države u Srbiji apsolutni vladar, moćniji i od predsednika u predsedničkom sistemu i obećavali biračima da će to ukinuti. Kada su došli u poziciju vlasti i ustavopisca institucija predsednika Republike je ostala nepromenjena. Jasno je da u stranačkim elitama nema konsenzusa po tom pitanju. Teorija je, verujem, bliža saglasnosti da je ovakvoj podeli vlasti istekao rok trajanja. Ali kad bi se vodila konkretna rasprava o ustavnom položaju predsednika Republike na površinu bi isplivala brojna neslaganja oko niza detalja, a poznato je „đavo se krije u detaljima“. Dakle, u političkoj zajednici Srbije nema konsenzusa po ovom pitanju. „Slabljenje“ ili „jačanje“ predsednika Srbije mora proći i referendumsku potvrdu, prema aktuelnom Ustavu, a bez šireg konsenzusa to bi moglo biti neizvodljivo. Institucionalisti su davno uočili pravilnost da političke institucije koje dugo ostaju u upotrebi poprime obeležja „nepromenljivih“. Postojeći model funkcioniše tri decenije uz permanentna politička previranja i promene stranka na vlasti. Stranke, glavni akteri politike, ali i glavni veto igrači u političkim procesima, vole da „igraju“ na poznatom „terenu“, nisu sklone novotarijama i promenama, još su sumnjičavije ukoliko predlozi za promene dolaze iz suparničkog tabora i zato se opredeljuju se za *status quo*.

Novije empirijske studije istražuju da li polupredsednički sistemi utiču na demokratizaciju posebno mladih demokratija i kakva je uloga stranaka, parlamenata, dvoglave egzekutive u podeli moći. Nema saglasnosti o pozitivnim i/ili negativnim učincima ovog institucionalnog aranžmana, ali teorija nije odbacila polupredsedničke sisteme. Politikolozi poslednjih godina pokušavaju kvantitativnim metodama da mere učinke polupredsedničkih sistema. Te studije slučaja, koncentrišu se na pojedine varijable i šalju različite signale o konsekvencama. Komparativne studije na većem uzorku još su retke i oprezne u zaključcima. Polupredsednički sistem nije istražen kao parlamentarizam i predsednički sistem. Ipak se radi o novijem „leku“ za „bolesti“ političkih režima koji je, „pušten“ iz laboratorije Mišela Debrea (Michel Debré) tvorca Ustava Pete francuske republike, vrlo brzo „zarazio“ mnoge sisteme i „mutirao“. Pravnici i politikolozi se tako decenijama „muče“, jer nekima „lek“ odgovara, nekima ne. Latini kažu *Dosis venenum facit* (količina čini otrov). Kolika je doza prezidencijalizma dobra da ne ubije parlamentarizam nije još otkriveno. Utoliko je pozicija srpske varijante polupredsedničkog sistema: da li menjati; ako je odgovor pozitivan, šta i kako menjati, još nezahvalnija.

*Electoral and party system as a factor of presidentialisation of parliamentarism in Serbia**Summary*

*This article presents an over-view of the comparative researches that examine how different election formulas, durations of term of office and possibility of re-election reflect on the position of the president in semi-presidential systems. These findings are used as a framework for analysing the presidential election cycles in Serbia. Our study of the subject shows how direct presidential elections, a fragmented party system, the lack of inter-party democracy, the fusion of the role of head of state and head of party all allow for the president to acquire a great deal of political power despite the lesser role prescribed by the constitution. This means that by controlling his own party, the President can in turn have a great deal of influence on the legislative majority and the cabinet of ministers. As a result the president becomes not only the most powerful element of the executive, but effectively the most powerful institution in the political system. The proposed solutions include redesigning the constitution by either abolishing the direct elections for the head of state and introducing a ban on the president simultaneously acting as chief of party, or a thorough redesign of the semi-presidential model of government by increasing the power of the president.*