

Zaključci i preporuke: prezidijalizacija parlamentarizma u Srbiji

U organizaciji Fondacije Centar za javno pravo, 23. novembra 2018. godine u Beogradu je održana naučna konferencija posvećena temi

Parlamentarizam u Srbiji – dosadašnja iskustva i perspektive razvoja

Učesnici konferencije (univerzitetski profesori, sudije i sudije Ustavnog suda, tužioci, naučni saradnici instituta, advokati, NGO i saradnici CJP) su nastojali da identifikuju uzroke prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji, ali i da odgovore na pitanje u kojoj meri bi se ustavnim inženjeringom, u pogledu načina izbora i delokruga ovlašćenja šefa države, moglo uticati na uspostavljanje balansa u sistemu vlasti. Rezultati rasprave se mogu rezimirati na sledeći način:

1. Učesnici skupa su saglasni da *postojeći parlamentarni institucionalni model* ne zadovoljava potrebe srpskog društveno-političkog miljea. Pored slabosti normativnih rešenja, ističe se da su postojeći nedostaci u sistemu podele vlasti u Republici Srbiji proizvod niskog nivoa političke kulture, skromne tradicije ustavnosti, nasleđa jednopartijskog sistema i slabosti civilnog društva. U tom bi smislu ustavna revizija neminovno trebalo da se kreće ka osnaživanju parlamenta u cilju postizanja optimalnog balansa između zakonodavne i izvršne vlasti. Međutim, izuzev stava da treba unaprediti i modifikovati postojeći parlamentarni model, oko svega drugog, kada je reč o konkretnim elementima institucionalne fizionomije sistema podele vlasti, ne postoji saglasnost.

2. Rasprava je bila fokusirana prevashodno na *ustavnopravni položaj predsednika Republike*. Gotovo je nepodeljeno mišljenje da Ustav Srbije ne uspostavlja jakog šefa države ali da politička praksa stvara jakog predsednika Republike. Otuda, realna moć predsednika Republike nije zasnovana na Ustavu, već presudno zavisi od dva vaninstitucionalna faktora – da li predsednika Republike podržava parlamentarna većina i da li je on predsednik vladajuće političke stranke. U slučaju podudaranja predsedničke i parlamentarne većine, što je nedvosmisleno potvrdilo postsocijalističko iskustvo Srbije, dolazi do snažne prezidencijalizacije parlamentarizma.

3. U pogledu dileme o *načinu izbora šefa države* nema saglasnosti. S jedne strane se potencira nužnost zadržavanja neposrednog izbora šefa države da bi se očuvala njegova nezavisna i moderatorna funkcija u sistemu vlasti. Ova teza se zasniva na uverenju da jedino neposredno izabran šef države može biti odgovarajući pandan i protivteža vladi kao efektivnom delu egzekutive. Suprotno gledište smatra da bi posredan izbor šefa države od strane parlamenta bio najbolji lek za neutralisanje prezidencijalizacije parlamentarizma. Na taj način, šef države bi obavljao isključivo reprezentativna ovlašćenja, dok bi se aktivni politički život odvijao na relaciji vlade i parlamenta. Dakle, optiranje za model izbora šefa države je povezan sa dilemom da li postojeći sistem vlasti transformisati u čistiju varijantu parlamentarizma ili uz određena modifikovanja zadržati mešoviti sistem vlasti koji može da se približi i autentičnoj polupredsedničkoj varijanti podele vlasti. Ukoliko se može dati uopšten odgovor, čini se da prevladava gledište da je čist parlamentarizam bolje rešenje. Neslaganja prevashodno postoje u pogledu pitanja da li je nastupio trenutak za prelazak na ovakav sistem ili za njega još nema adekvatnih pravnih i političkih preduslova.

4. U pogledu *delokruga ovlašćenja* kojim bi trebalo da raspolaže šef države, takođe, nema saglasnosti. Pored opšteprihvaćenog gledišta da predsednika Republike treba oslabiti, preteže

stav da njegova ustavna ovlašćenja nisu faktor prezidencijalizacije, budući da on svoju dominantnu poziciju u sistemu podele vlasti obezbeđuje vaninstitucionalnim faktorima.

5. U pogledu *domašaja inkompatibiliteta* predsedničke funkcije. Naime, dilema je da li predsednik Republike kao „predstavnik svih građana“ može biti istovremeno i predsednik političke stranke. Preovladava stanovište da zadržavanjem funkcije predsednika političke stranke predsednik Republike krši ustavnu odredbu koja predviđa zabranu obavljanja druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti. Funkcija predsednika političke stranke je, saglasno promenjenoj ulozi političkih stranaka u savremenim demokratijama, *par excellence* javna funkcija prema dominantnom gledištu. S druge strane se izražava mišljenje koje ne osporava ustavnost istovremenog obavljanja funkcija predsednika Republike i predsednika političke stranke, ali koje potencira potrebu da on odstupi sa mesta predsednika političke stranke zbog njegove uloge da izražava državno jedinstvo, a ne zbog stroge ustavne dužnosti. Dakle, reč je primarno o pitanju ustavne kulture koje tek treba da se izgradi u ustavni običaj.

6. Visok stepen saglasnosti je i u pogledu stava da postojeći *proporcionalni izborni sistem*, sa jednom izbornom jedinicom, ima izrazito negativne posledice na politički život u Srbiji. Prvo, čist proporcionalni sistem doprinosi snaženju partijskih elita i potpunom podređivanju narodnih predstavnika političkoj stranci na čijoj listi su izabrani. Izborni proces je visokopersonalizovan, a birači se, umesto za individualne kandidate i političke programe, opredeljuju isključivo za lidere političkih stranaka. Drugo, pojednostavljeni proporcionalni izborni sistem doprinosi održavanju nestabilnog i visokofragmentisanog stranačkog sistema, što se neminovno reflektuje na sastav parlamentarne većine, kao i na stabilnost i trajnost koalicionih vlada.

7. Nije bilo sporenja potrebi *izmene izbornog sistema*. Osnaživanju predstavničkog tela bi neminovno doprinelo prihvatanje većinskog izbornog sistema. Budući da se takav izborni sistem neposredno kosi sa interesima stranačkih elita, takva promena je malo verovatna. Pozitivni efekti bi se mogli ostvariti i prihvatanjem neke varijante mešovitog izbornog sistema. No, pored promene njegove prirode, neophodno je izvršiti i još neke korekcije izbornog sistema. Da bi se obezbedilo dosledno sprovođenje vertikalne podele državne vlasti ukazuje se na potrebu vremenskog razdvajanja republičkih, pokrajinskih i lokalnih izbora. Osim toga, radi sprečavanja zloupotrebe državne vlasti, usled učestvovanja nosilaca državnih funkcija u izbornim kampanjama na pokrajinskom i lokalnom nivou, trebalo bi zabraniti da se u nazivima izbornih lista pojavljuju imena lica koja ne učestvuju na tim izborima. Prema tome, ustavna reforma nije jedini put unapređivanja institucionalnog okvira srpskog parlamentarizma, jer se pojedine korekcije mogu izvršiti i na zakonskom nivou, imajući pre svega u vidu izbornu zakonodavstvo.