

Мр СРЂАН ДАРМАНОВИЋ

СУПЕР - ПРЕДСЈЕДНИЧКА ВЛАСТ И (ДЕ)ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ПОРЕТКА

Политички поредак у СР Југославији може се, у најширем смислу, означити, данас веома распрострањеном и популарном одредницом - посткомунистички систем у транзицији. Стриктно говорећи, оваква одредница не одређује прецизно какав је то систем, јер она сама садржи извјесне нејасноће. С једне стране, термин *посткомунистички* говори само о томе да се ради о политичком стању које је наступило након комунистичке владавине, али не каже какво је то стање, док, с друге стране, појам *транзиција* у себи садржи извјестан некритички либерални оптимизам, тј. вјеровање да је политички поредак настао непосредно након слома комунизма - тек прелазно стање ка нечему новом, бољем, демократском. Посткомунистичка пракса је, међутим, у многим случајевима довела у питање, како тезу о обавезно *прелазном* карактеру нових режима тако и вјеровање да ће нови режими представљати негацију ауторитаризма, познатог из комунистичког периода. Штавише, показало се да се у посткомунистичким земљама, умјесто демократије западног типа, најчешће уобличава поредак који је "нешто између" - амалгам ауторитарне (по правилу, предсједничке) власти и демократских форми. Могло би се рећи - амалгам ограничене демократије и ограниченог ауторитаризма, заправо поредак ни демократски ни ауторитаран, а у исто вријеме, и демократски и ауторитаран. Највећи број земаља у тзв. процесу транзиције, било да је ријеч о латиноамеричким постмилитаристичким или источноевропским посткомунистичким друштвима, припада управо овим "нешто између" политичким режимима. То је случај и са политичким поретком у СРЈ.

1.

Било је и има разних покушаја да се одреди шта је то "нешто између", тј. о каквом типу политичког режима се заправо ради. За истраживаче посткомунистичких друштава и система није спорно да се у већини случајева не ради о поретку либералне демократије западног типа, као ни

то да је њихова главна карактеристика јака, односно доминантна предсједничка власт (независно од тога да ли је ријеч о чистом предсједничком или мјешовитом, предсједничко - парламентарном систему). Разлика је само у томе што неки аутори сматрају да се и поред доминантне и обично ауторитарне предсједничке власти ради о каквој-таквој демократији, а други да, и поред формалног постојања демократских институција, о демократији не може бити говора. Отуда први ове режиме одређују или просто по називу најјаче институције поретка (*супер-президентијализам*¹), или пак као неку врсту недовршене, деформисане и нестабилне демократије (*делегирана демократија*²), док други наглашавају или поредак заснован на личној власти (*цезаризам*³ - "режим који се познаје по имену владара") или масовну, плебисцитарну основу недемократског поретка (*популизам*⁴).

С обзиром на то да смо посткомунистичке режиме са доминантном предсједничком влашћу (у које спада и режим у СРЈ) означили као амалгам ауторитарне владавине и извјесног облика демократије, сматрамо упутним да у најкраћем укажемо у чему се они битно разликују од система либералне демократије западног типа, који такође познају институцију јаке предсједничке власти.

Суштина либерално-демократског система на Западу је *представничка демократија*. Она подразумијева, прије свега, развијене и јаке демократске политичке *институције*. У том смислу, ради се о високо институционализованом поретку. Снага институција огледа се у томе што врхунско начело представништва - одговорност не функционише само вертикално, као одговорност изабраних представника према својим бирачима, већ и хоризонтално, као узајамна одговорност и контрола релативно независних грана власти. Заправо, главне институције (скупштина/конгрес, влада/предсједник, судство), будући свака појединачно развијена и јака, могу ефикасно ограничавати ентузалну самовољу неке од њих. Постојање и функционисање ове *хоризонталне* одговорности и узајамних контрола и равнотежа главних институција је управо оно што битно разликује либерално-демократске системе на Западу (укључив и предсједничке) од посткомунистичког поретка супер-предсједничке (све)власти. Код ових других она је веома неразвијена и слаба (негдје чак и непостојећа), и то усљед неразвијености и слабости *институција*. Иако основне институције и процедуре, по угледу на демократске системе Запада, формално постоје, њихово мјесто у стварности заузима неформална пракса клијентелизма и корупције, а једина стварна и дејствујућа институција је изабрани *предсједник*. Њему су бирачи повјерили мандат да управља земљом како

¹ Види: Stephen Holmes, "Superpresidentialism and its Problems", East European Constitutional Review, Fall 1993/Winter 1994.

² Види: Guillermo O' Donnell, "Delegative Democracy", Journal of Democracy, January, 1994.

³ Види: Милан Подунавац, "Цезаризам и демократија", Република, бр. 115, 1-15. мај 1995.

⁴ Види: Небојша Попов, "Српски популизам", прилог листу "Време" Београд, 23. мај 1993.

најбоље зна и умије, а остале институције (скупштина, влада, судство, политичке партије) не појављују се као фактор равнотеже, већ само као додатак његовој моћи и власти, са врло мало стварне могућности да је ограничи или суспендују. Изабрани предсједник долази на власт са обећањем да ће - будући храбар, одлучан, свјестан националних интереса који су изнад партија и група - извести земљу на пут опоравка и просперитета. У латиноамеричкој варијанти он се појављивао као "спасилац отаџбине" ("salvador de la patria") из стања хиперинфлације, сиромаштва и корупције у коју је земљу бадио војни режим, док се у источноевропској и балканској варијанти његово лице показује као лице "вође" нације који је преваходно позван да ријеша "национално питање", "потискивано у комунистичком режиму", и то по правилу у сукобу са другим етничким групама у земљи или сусједству. Управо зато што овај политички мандат не схвата тек као управљање земљом, него као једну врсту "мисије", избрани предсједник не вјерује у друге институције, посматра их као реметилачки фактор и игнорише их. Једино стварно ограничење на које наилази избрани предсједник је дужина његовог мандата. Но, и ту су се неки латиноамерички предсједници досјетили да пред крај мандата предсједнички систем замијене парламентарним, у коме се они појављују поново као врховни управљачи, али овога пута у лику предсједника владе. Не мање маштовит је и наш примјер у коме избрани предсједник најприје влада *чишћавом* земљом као предсједник једне њене федералне јединице, да би касније задржао могућност да се једноставно пребаци на федерални ниво, задржавајући и све дотадашње прерогативе своје моћи.

Иако почива на јаком предсједнику, посткомунистички супер-президенцијализам је најчешће чудна комбинација владавинске *свемоћи* и *немоћи*. У једном недовољно институционализованом систему, избрани предсједник у почетку може све. Да као "вођа нације" обећа спектакуларне програме препорода, реализацију давнашњег националног сна, чак и да при том одведе земљу у рат. Касније се обично испоставља да нема економског чуда, нити националног препорода. Гомилају се тешкоће, земља се умјесто "у транзицији" налази у новом ћорсокаку, првобитна популарност избраног предсједника, која се граничила са обоготворењем, почиње да блиједи, он све више заборавља на своју обећану "мисију" и његов једини циљ постаје - да се одржи на власти. Предсједничка свемоћ показује тако другу страну медаље - немоћ система заснованог на изразитој персоналној концентрацији извршне власти, немоћ да се води *дуборочна*, осмишљена и ефикасна политика у правцу постепеног преображаја друштва. Као бумеранг се враћа неразвијеност и слабост других институција. Маргинализовани парламент као "обична причаоница" са изгубљеним ауторитетом и без моћи да преузме одговорност за политику на коју је ионако мало утицала; политичке партије и политичари са изгубљеним повјерењем и изгледом оних који се "стално нешто свађају"; неразвијене аутономне институције цивилног друштва; пасивна и збуњена јавност - постају највидљивији знаци опште друштвене немоћи. Посткомунистички супер-президенцијализам показује, на тај начин, своју праву природу. У циљу предсједничке (све)власти систематски и свјесно

подстицана деинституционализација поретка пријети да прерасте у "анархију у име поретка" (М. Подунавац).

2.

Политички поредак у Савезној Републици Југославији, уз Хрватску, Румунију и Албанију, представља на Балкану типичан примјер посткомунистичког супер-предсједничког система владавине. Он је то по свим карактеристикама наведеним напријед, као и по својим специфичностима. Супер-предсједнички систем власти, изразита премоћ једне институције над другима, огромна, готово неконтролабилна персонална концентрација власти и моћи у рукама једне личности и институције, обиљежавају политички поредак у СРЈ и јасно се изражавају како дуж *хоризонталне* (законодавна-извршна-судска) тако и дуж *вертикалне* (федерација-федералне јединице) осе (подјеле) власти. Будући да институција супер-предсједника доминира у оба кључна вида подјеле власти и будући да је начин његове доминације најчешће више заснована на акумулираној политичкој власти и моћи, а мање на уставним овлашћењима, политички поредак у СРЈ је *поредак њерманенјног кришења Устава*, односно *њерманенјне кризе уставности*.

Прије више од двије стотине година "очеви оснивачи" САД и творци америчког устава утврдили су да је федерализам могућ једино у споју са "републиканском владавином", под чим су подразумевали демократско-представничку владу. Казано рјечником савремене политичке науке, федерализам је могућ само у споју са демократијом и конституционализмом, тј. ако је политички поредак демократски и заснован на владавини права (устава). "Очеви оснивачи" користили су другу терминологију из разлога својствених њиховом времену. Једна од незаобилазних карактеристика "републиканске владавине" за њих је било начело подијељене и уравнотежене власти, јер, како је писао Thomas Jefferson, "концентрација ових власти у истим рукама јесте сама дефиниција деспотске владе"⁵. При томе не мијења на ствари ако је таква концентрисана власт произашла из избора, јер се тиме неизборни деспотизам само замењује изборним деспотизмом (*elective despotism*).⁶

Вјероватно је да су ова давнашња упозорења, као и многе лекције из новије историје, имали на уму творци Устава СРЈ када су политички поредак у земљи одредили као демократски, заснован на владавини права и политичком плурализму. Уставотворци су се, при томе одлучили за тзв. канцеларски или парламентарно-кабинетски систем владавине и у центар политичког система ставили Савезну владу, дајући јој прилична овлашћења.⁷ Но, упркос томе, највећу моћ у држави има Предсједник Србије који фактички држи све главне полуге власти и доноси све најбитније одлуке.

⁵ James Madison, "Federalist", № 48. Види: Хамилтон - Медисон - Џеј, "Федералистички списи", Радничка штампа, Београд 1981, стр. 338.

⁶ Ibidem

⁷ Види: Устав СРЈ (чл. 83. 99)

Иако није у формалном смислу узурпирао власт (завео ванредно стање, распустио Скупштину на дужи рок и сл.) нити директно преузео овлашћења других грана власти (законодавне, судске), Предсједник Србије је концентрисао у својим рукама огромну моћ и начин његовог управљања је суштински ауторитаран, иако формално почива на демократској процедури (изборном легитимитету). Он је средиште политичког система и политичког процеса у СРЈ, што је фактички верификовала и међународна заједница и прихватила га као јединог важног и утицајног преговарача у име читаве федерације. Укратко, хоризонтална подјела власти (на законодавну, извршну и судску) у извјесном смислу постоји, али је дизбаланс у корист једног носиоца извршне власти (Предсједника Србије) такав да се о систему стварне подјеле власти тешко може говорити. То нас неминовно враћа на Jeffersonово упозорење да "концентрација власти у истим рукама јесте сама дефиниција деспотске владе", чак и када је ријеч о *изборном деспојизму*.

Чињеница да Предсједник Србије земљом влада као предсједник *једне федералне јединице*, а не са савезне функције, сама по себи довољно говори о односима двије чланице у федерацији, односно о вертикалној подјели власти. Ова ситуација је вјероватно уникум у пракси федерализма. За федерације је карактеристично да и када се њене чланице разликују по величини, броју становника и економској снази, оне преносе један број функција на федералну владу и очекују да ће федерална власт своју функцију вршити без дискриминације, у корист савеза као цјелине. Ако до тога не дође, већ државе-чланице задрже суверено одлучивање о свим питањима, тј. чак и о онима која су повјериле некој врсти заједничких органа, тада се говори о *конфедерацији* (унији, заједници и сл.). У СРЈ се, у стварности, није десило ни једно ни друго. Нити су обје државе-чланице задржале свој пуни суверенитет, нити су један његов дио солидарно пренијеле на савезну државу и учиниле је јачом у оним питањима која су јој повјериле у надлежност. Десило се нешто сасвим треће. Све важне одлуке и за данашње прилике судбинска питања (одбрана, спољна политика, одлучивање о кризи у региону) у рукама су *предсједника једне федералне јединице*, с тим да њихове посљедице не сноси само та федерална јединица, него и друга, тј. *чијшава земља*. Могло би се стога рећи да у југословенском случају супер-предсједничка владавина битно утиче на сам карактер федерализма, те да је у двочлавној федерацији Србије и Црне Горе у којој формално (уставно) постоје три носиоца овог или оног облика суверености (двје државе-чланице + федерација) стварно суверен само један члан - Република Србија, односно њен Предсједник. Дакле, једна, и то већа федерална јединица (Србија), није у стварности на федерацију пренијела ниједан значајнији прерогатив власти и моћи. Позиција њеног супер-предсједника чини је заправо државом у држави, односно једином реалном и стварно сувереном државом на територији СРЈ. Друга федерална јединица - Црна Гора има одређени ограничени суверенитет, и то само у неким областима, а онај дио суверенитета који је теоретски пренијела на федерацију, заправо је пренијет на другу федералну јединицу, односно на њеног Предсједника као јединог стварног носиоца моћи у федерацији. Укратко, вертикална подје-

ла власти између држава-чланица и федерације у СРЈ фактички не постоји, односно постоји у једном крајње неочекиваном облику. У рукама једне федералне јединице, односно њеног Предсједника, налази се далеко већа моћ него на нивоу федерације, он фактички врши неке од њених најважнијих функција⁸, тако да се може рећи да федерација и мања република-чланица располажу ограниченим суверенитетом и веома ограниченом власти и моћи, а већа република-чланица, односно њен Предсједник, неограниченим суверенитетом и највећом власти и моћи. Овакво стање има упоришта чак и у Уставу Републике Србије који је у супротности са савезним Уставом, није никада са њиме усклађиван, нити је извјесно да ће ускоро уопште бити. Сукоб устава само је израз стварних политичких односа у СРЈ, односно оне констатације да је перманентно кршење и криза уставности логична посљедица супер-предсједничке власти и моћи предсједника једне федералне јединице.⁹

Политички поредак у СРЈ тако, у ствари, представља једну од типичних ситуација земаља у тзв. процесу транзиције из ауторитарних у демократске режиме, о којој је било ријечи напријед. Умјесто очекиване демократске (р)еволуције, у земљи се, на таласу националистичког покрета који временом прераста у шовинизам и ксенофобију са ратним епилогом, појављује и изнад свих осталих институција издиже јаки предсједник који на власт долази новом техником и процедуром (вишепартијски избори), али влада старим инструментима и помоћу релативно очуваних старих апарата моћи (војска, полиција, државни медији, иста само преименована партија, итд.) Како стварна хоризонтална подјела власти не постоји, све друге институције (скупштина, влада, судство, политичке партије) немају моћ да ограниче Предсједникову (све)власт, већ се појављују као прост формални додатак његове моћи или њени деривати. Скупштине (савезна и републичка), умјесто да буду утицајна законодавна тијела и јак фактор контроле власти, превасходно служе као његова гласачка машина, чак и када његова партија нема већину, а ова се остварује помоћу једног феномена типичног за неинституционализоване и нестабилне демократије - патуљастих, непрофилисаних странака или цијепањем опозиционих странака и привлачењем њихових "пребјега". Владе (савезна и републичка) не појављују се као самостална извршна власт, већ као извршно-технички органи у Предсједниковим рукама. Судство, умјесто независног фактора и моралне снаге система, појављује се веома често тек као пука легалистичка резерва супер-предсједничке власти. Кретање опасном ивицом кршења људских права је логична посљедица такве ситуације. Владајућа

⁸ Преузимање и вршење неких федералних функција од стране Предсједника Србије наступило је фактички, као израз његове огромне власти и моћи (нпр. вођење спољне политике и одлучивање о њој), док су друге, захваљујући несагласности републичког и савезног устава, чак уставно фиксирани (нпр. одлучивање о завођењу ванредног стања на територији Републике Србије; види: Устав Републике Србије, чл. 83).

⁹ Ова ситуација упоредива је са оном у неким другим земљама, такође у процесу нестабилне и неизвјесне транзиције у Латинској Америци и Азији, гдје су се иза јавних носилаца највиших државних функција (најчешће цивили) заправо налазили и управљали "јаки људи" (најчешће високи официри армије).

политичка странка (СПС) више је државни и привредни управљачко-административни апарат него типична политичка партија и потпуно је подређена Предсједнику, док друга владајућа странка (у мањој федералној јединици, ДПС) има ограничену моћ на својој територији, како и на федералном нивоу, а у функцији је супер-предсједничке власти. Опозиционе партије служе више за одржавање изгледа компетитивног система, али у стварности немају праву шансу да се приближе управљању државом, јер су ресурси супер-предсједничке власти још увијек веома велики. Супер-предсједник има, на тај начин, заокружену структуру своје моћи и систем дјелује као да га је немогуће промијенити. Самим тим се отвара питање да ли би Предсједник и његови апарати моћи и власти допустили регуларну промјену власти. А, будући да се демократским може назвати само онај систем у коме се унапријед подразумијева и признаје да мјесто власти периодично остаје "празно" и чија је сама суштина *смјењивости* на власти, политички поредак у СРЈ остаје до даљег у овом питању загонетка, јер како исправно примјећује Ласло Секељ, за сада је у СРЈ продужена егзистенција "владавинским структурама којима је комунистичка странка била старо, а посредством етнонационализма манипулисани политички плурализам - ново средство одржавања друштвене моћи".¹⁰

На основу свега напријед реченог могли бисмо да констатујемо да се у случају политичког поретка у СРЈ, упркос томе што је једнопартијски комунистички систем замијењен плуралистичким системом, не може говорити о демократском поретку, осим у формалном смислу. Свака иоле озбиљнија анализа тога поретка показаће да је његова демократска форма (постојање вишепартијског система, периодично одржавање релативно слободних плуралистичких избора, формална подјела власти, гарантовање људских права и политичких слобода у складу са међународним стандардима, прокламована независност судства и владавина права итд.) само једна, и то често слабија компонента поретка, док најчешће претеже она друга, јача, оличена у супер-предсједничкој власти и њеном ауторитарном карактеру. Супер-предсједнички режим у СРЈ, може се заправо означити - да парафразирамо G. O' Donnell - као онај тип посткомунистичког поретка у коме се десила "прва транзиција" - рушење комунистичке варијанте ауторитарног режима и успостављање релативно демократске изабране власти, али не и "друга транзиција" - прелазак са релативно демократски изабране власти на институционализован, демократски режим, на систем *представничке демократије*.¹¹ Ту долазимо до границе оне либералне вјере у "демократску транзицију", јер није уопште изјесно да ће се "друга транзиција" заиста догодити, тј. да ће овај неконсолидовани, недовољно институционализовани, полуауторитарни и полудемократски, "нешто између" - поредак еволуирати ка представничкој демократији западног типа. Постоји чак опасност да се у том стању успостави као релативно *шрајан* поредак.

¹⁰ Ласло Секељ, "Пропаст либерализма", Време, 26. XII 1994.

¹¹ Види: Gullermo O' Donnell, "Delegative democracy"

