

Др Младен ВУКЧЕВИЋ

## ПАРЛАМЕНТАРНИ ИЛИ ПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ – О ПОЛАЗИШТИМА И НАЧИНУ РАЗРЈЕШЕЊА ОВОГ УСТАВНОГ ЧВОРИШТА

Доношење устава као основног правно-политичког акта важан је демократски изазов сваког друштва. Из тих разлога јавља се и наглашена позорност укупног, а највише политичког мњења приликом реализације овог задатка. Друштва која ту позорност усмјевају ка постизању најширег демократског консензуса, с правом претендују на стицање демократских атрибута. У овом смислу треба подржати и континуитет расправа о најважнијим питањима уставног обликовања Црне Горе, испољити спремност да се чују различита мишљења и елиминисати праксу постојања било чијег „уставног забрана”. То проистиче из духа устава, његове доминантне позиције у хијерархији правних аката и постулата да је квалитет устава мјера његове реалности и примјенљивости.

У том правцу треба поздравити и најаву расправа које треба да обиљеже даљи рад на доношењу новог устава Црне Горе, што се чини у предвечерје стогодишњице црногорске уставности.

Без намјере да чиним претенциозна поређења, већ из разлога упоредно-правног приступа проблемима, треба напоменути да је и најхваљенији устав свијета, Устав САД, плод уставних расправа – објављиваних и обједињених у раду „Федералистички списи” (Хамилтона, Медисона и Џеја). Дакле, уставни текстови се творе сучељавањем мишљења и размјеном аргумената, а не наметањем, или што је једнако опасно, исхитреним бирањем уставних модела, а посебно ако се то чини у сврху премошћавања одређених политичких спорова, насталих актуелним омјером политичких снага.

Из тих разлога уставне расправе, с једне стране, треба да унаприједи квалитет уставног инжењеринга, а с друге стране, да допринесу стабилизацији политичких прилика.

То је посебно значајно при разматрању најважнијих чворишта уставног инжењеринга, у која свакако спада и дилема – парламентарни или предсједнички систем. Одговор на њу није ствар произвољног теоријског одабира, већ анализе мноштва правно-политичких чињеница. Оне су у основи садржане у одговору на питање – који државни орган, у којој мјери и на који начин учествује у вршењу функција државе, односно, у којој мјери неке од тих функција обавља самостално, дијељењем са другим органима или ограничавањем од стране других органа, као и помоћу којих правних инструмената то чини (право вета, позивање на одговорност, избор и др.).

У црногорској уставној стварности одговоре на ова питања треба тражити у четири правца:

Први – у нашој правној историји; други – у правној теорији; трећи – у упоредним искуствима и четврти – у анализи актуелних друштвених и политичких процеса, сумираних нарочито у вријеме након доношења Уставне повеље државне заједнице.

Прво, црногорска правна историја нам не даје много материјала за разрјешавање ове дилеме. Период теократије посебно не, као ни апсолутна ни ограничена монархија, па онда непуна деценија парламентаризма у сопственој независној држави. Даље, деценије када смо преко изборног округа били у парламенту Друге Југославије, пет деценија једнопартизма и, на крају, последња деценија која се у свјетлу реанимације наше недуге парламентарне традиције може назвати „надокнађујућом револуцијом” (Ј. Хаберманс). Предсједничког система, у изворном облику имали нијесмо, али јаким овлашћења владара јесмо. Међутим, правна историја учи да смо хватали корак са европским процесима увођења уставности а тиме и парламентаризма, ограничавањем извршне власти коју је оличавао појединац у патријархалном црногорском друштву и њему примјереном моделу владања. То је био и пут да се „прихватање” традиционалног, ауторитарног модела владања, замијени политичким легитимитетом који почива на представничком систему односно подјели власти као његовом облику.

Друго, правна теорија не преферира било који од ових облика власти као „боље” рјешење. Који је облик бољи – зависи од укупности материјалних и духовних чинилаца који творе конкретно

историјски контекст одређене државе. У том смислу амерички предсједнички систем је најбољи – за САД, а британски парламентаризам – за Енглеску. Ово помињем зато што у уставном праву нема идеалних модела, изненадних открића, као ни вјечитих рјешења. У прилог овом ставу је и постојање извитоперених модалитета оба ова облика власти, предсједничког у виду президентијализма и парламентарног у виду „фасадног парламентаризма”. Поред тога, између „строгог” (предсједнички систем) и „мање строгог” (парламентарни систем) система диобе власти, постоји читава леза теоријских модела и њихових практичних изведби.

Треће, упоредна искуства потврђују да земље које су по броју становника и политичкој традицији сличне Црној Гори преферирају парламентарне системе са различитим уставним позиционирањем предсједника.

У том смислу неопходно је и поређење система власти прописаног у постојећем Уставу са другим земљама, а нарочито са републикама бивше СФРЈ и бившим државама европског „социјалистичког блока”, које су у приближно једнаким условима отпочеле укупне процесе реформи укључујући и уставну реформу.

Тако посматрано, облик власти који конституише црногорско државно ткиво јесте – парламентаризам са класичном, „гипком” подјелом власти. У оквиру те подјеле, а и кључне дилеме у овој уставној сесији, фигурира позиција „слабог предсједника”. Ту чињеницу квалитативно не мијења ни непосредан начин избора предсједника, иако то само по себи резултира његовим појачаним политичким легитимитетом. С друге стране, овакво уставно позиционирање омогућава да се мимо и у оквиру надлежности, датих системом енумерације, у пракси остварује различита моћ појединих предсједника што је потврдило црногорско политичко искуство у обављању ове функције.

Просторе других ех-уи држава такође карактерише напуштање јединства власти оличеног у скупштинском систему и установљење подјеле власти у различитим облицима њеног вршења у оквиру парламентарног и(ли) предсједничког система. Ипак, основно одређење њихових уставотвораца је у основи као и црногорско, тј. значило је окренутост парламентарном систему.

Посматрајући облике парламентаризма на простору бивше СФРЈ, може се констатовати следеће:

У структурирању (варијантама) парламентарног режима особен је словеначки парламентаризам, који карактеришу са аспекта улоге владе у њему, и елементи скупштинског система оличени у њеној улози да извршава политику Државног збора.

Република Србија установила је систем јаког предсједника до мјере да он доминира и над Скупштином. Наиме, по Уставу Србије предсједник Републике веома тешко може бити опозван. Иако непосредно изабран од грађана, он не може бити опозван директно од грађана, већ само на предлог Народне скупштине, у случају да је повриједио Устав. Даље, уколико овај поступак резултира неразрјешењем предсједника Републике, тада ће скупштина (која је покренула поступак) бити разријешена. Када се овоме дода чињеница да Устав Србије има изузетно сложен ревизиони систем, као и политичку праксу у вријеме када је С. Милошевић био партијски и државни лидер, јасно је да су и наши простори имали искуства неке врсте европског (нео)президенцијализма. Иако, са другачијом (демократском) конотацијом својеврсну провјеру овај систем ће имати у условима постојања (прве) кохабитације власти, проистекле из резултата последњих предсједничких избора у Србији, на којима је побиједио кандидат чија странка не чини саставни дио парламентарне већине.

Од држава насталих из бивше Југославије режим који је уставно најсличнији српском, јесте парламентарни систем у Хрватској. Он предвиђа изузетно јаку позицију предсједника, до мјере да се може сматрати полупредсједничким системом. За разлику од Србије овдје су још наглашенија овлашћења предсједника према Влади (сазивање сједница, присуствовање сједницама, именовање и разрјешење предсједника и чланова владе и др.) Такође, разлика је и у чињеници да је у Хрватској називу функције додат и назив државе (предсједник Републике Хрватске), што је у доба афирмације државне независности требало да има репрезентативни карактер.

У Македонији је успостављен, мање-више, класичан парламентарни систем, коме уставни положај предсједника даје елемент предсједничког. Предсједник се непосредно бира, а Собрање има право да покрене поступак за његово разрјешење, о чему одлучује Уставни суд.

Примјер „Дејтонске” Босне и Херцеговине је особен, почев од чињенице да се ради о уставноправном производу насталом као посљедица специфичне међународне арбитраже између три кон-

ститутивна народа. То је резултирало једном врстом полупредсједничког система који постоји у оквиру надлежности (паритетно или пропорционално) састављених: Предсједништва, Парламентарне скупштине и Савјета министара, са низом уставних ограничења која представљају уставна јемства и гаранције за равноправан положај сваког од три народа.

У ентитетима Босне и Херцеговине (Републици Српској и Федерацији БиХ) такође постоје парламентарни системи са наглашеном улогом предсједника. Разлика је у томе што се предсједник Републике Српске бира непосредно и што има шира овлашћења према влади и парламенту.

Систем власти у Савезној Републици Југославији карактерисао је специфичан (квази) парламентарни систем, са наглашеном улогом држава чланица, и „слабим” предсједником. Недостаци овог модела крунисани су „шестојулским уставним пучем”, тј. промјеном начина избора предсједника. У намјери да се нађе уставни рам за избор једне личности, уведен је непосредан избор предсједника, који је под изговором веће демократичности и наглашењег легитимитета, фактички и правно поништио концепт (федералног?) уређења ове заједнице, што је касније довело до њеног нефункционисања, а касније и распада.

Четврто, наше политичко искуство у посљедњих деценију и по, и на позиционој и на опозиционој сцени, говори о наглашеној идентификацији са „својим” лидером, што доводи до елемената „страначког система” (Ф. Лово) и појава парцијализације политичке свијести, као његовог производа. Нијесам сигуран да би садашње црногорске политичке поларизације у скором времену довеле до предсједника који би имао све атрибуције једног класичног предсједничког система, а који би био општеприхваћен, тј. који би у изворном смислу био предсједник свих грађана.

На основу наведеног могу се назначити правци уставног обликовања по овом питању. Они се у основи могу свести на једно опште и два конкретна одређења.

Опште – треба преиспитати одредбу Устава Црне Горе која прописује начин избора предсједника. Наиме, коректно уставотворно стваралаштво подразумијева да, по правилу, снага поједине функције простиче из начина избора. У том смислу треба размотрити норму о непосредном избору предсједника Републике која није у еквивалентном односу са његовим (мањим) овлашћењима. Дакле,

треба довести у склад изворну легитимност коју предсједник добија непосредним избором са његовим већим овлашћењима<sup>1</sup>. Наравно, то а priori не треба да значи увођење предсједничког система, већ могућност да предсједник понајприје буде утицајнији у остваривању улоге демократског коректива у функционисању осталих државних органа. На овај начин било би омогућено и да се потенцијално оствари (уколико то буде резултат изборног процеса) истинска кохабитација власти, мада је црногорска политичка пракса у посљедњих десет година показала да се партијске изборне побједе поклапају са побједама партијских лидера из најјаче странке.

Што се тиче два конкретна одређења она се односе на: 1. Однос предсједника Републике према парламенту 2. Однос предсједника Републике према Влади.

Заједничко за оба ова одређења јесте да треба установити она рјешења која ће ићи у смјеру од „слабог” ка „јаком”, али не и „супер јаком” предсједнику као граничном моделу ка увођењу предсједничког система. У том правцу могући предлози за јачање улоге предсједника огледају се у:

1. У односу предсједника и Парламента потребно је ојачати овлашћења предсједника, мимо оних која су садашњим уставом прописана (проглашење закона указом, расписивање избора за Скупштину, предлагања Скупштини расписивање референдума, право суспензивног вета, право на захтјев за одржавање ванредног засједања Скупштине, утврђивање распуштања Скупштине и „друге послове” и у овом домену). То би се односило и на право предлагања закона и других аката, право на непосредно учешће у раду парламента, право на отварање расправе о одговорности одређених државних функционера и обавезу да се Скупштина о томе изјасни, прецизирања обима и врсте обавеза Парламента у случајевима када предсједник користи суспензивно вето, као и могућност да се у поновљеном гласању захтијева већина која је већа од натполовичне. На овај начин предсједник би постао суштински важан чинилац у законодавном процесу, а његова реална политичка моћ би се помјерила од „указивања и опомињања” до суштинског утицаја у оквиру ове гране власти.

<sup>1</sup> Поред наведених држава из састава бивше Југославије и већина земаља из бившег „социјалистичког блока” предвиђа непосредан избор предсједника (Русија, Пољска, Словачка, Бугарска, Румунија и др.), док се избор предсједника у парламенту врши у мањем броју држава (Мађарска, Чешка).

2. У односу предсједника и Владе потребно је такође јачање (уобичајених) овлашћења која предсједник има на овом плану, оличених првенствено у праву предлагања кандидата за предсједника Владе. У том смислу је предлог – да предсједник учествује у раду Владе и тражи извјештаје о њеном раду. Ово, као и у претходном случају, не треба да иде до мјере да предсједник предсједава Владом, што би суштински довело до престанка бицефалности у вршењу извршне функције, као што је то случај у Русији.

У закључку, опредјељивање о овој дилеми треба да буде плод поменутих и других релевантних сазнања, а не теоријских спекулација с једне, нити стварања „уставног рама” за конкретну политичку фигуру, већ опредјељивање за онај модел који ће бити најважнији и усмјеравајући правни основ на путу даље демократизације и остваривања владавине права у Црној Гори.

У обликовању тог модела не треба апсолутизовати било који појединачни „разлог за”, као што је нпр. фаворизовање предсједничког система као „јефтинијег” система, са становишта рационалне организације власти. Јер, и наши простори и упоредно правно искуство, познају (не)рационалност и парламентарних и предсједничких режима, односно, ниједан од ова два облика власти није сам по себи рационалан и „јефтинији” од другог. Рационалним и укупно оптималним их чини њихова примјереност друштвеним односима и примјенљивост у конкретној држави. То је и мјера њихове уставне валидности и реалне политичке остварљивости, што као закономјерност треба да важи и у новом уставном аранжирању црногорске државе.

