

UDK 342.4/.5(497.11)

CERIF: S 148, S 140, S 170

10.51204/Anali_PFBU_24105A

Dr Dragoljub POPOVIĆ*

GLAS ZA PARLAMENTARNU REPUBLIKU

Autor članka predlaže da se u Srbiji polupredsednički sistem organizacije vlasti, koji loše funkcioniše, zameni režimom parlamentarne republike. Parlamentarizam bi prevazišao slabosti sadašnjeg sistema koje se pre svega sastoje u hipertrofiji predsedničke vlasti. Pisac razmatra dva pitanja budućeg parlamentarnog uređenja – izbor šefa države i odnos vlade i parlamenta. Predlozi za uređenje tih ustanova, dati u članku, predstavljaju samo poziv za raspravu o promeni sistema organizacije vlasti, koju pisac smatra neophodnom.

Ključne reči: *Srbija. – Ustav. – Organizacija vlasti. – Promena. – Parlamentarizam.*

* Profesor, Pravni fakultet Univerziteta Union, Srbija, Univerzitet Krejton, Nebraska, Sjedinjene Američke Države; advokat, Srbija; raniji sudija Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Francuska, dragoljubpopovic@aol.com.

1. UVOD

Srbija je, po slovu Ustava od 2006. godine, država koja ima polupredsednički sistem organizacije vlasti. To ustrojstvo je preuzeto od prethodnog ustava, donetog početkom devedesetih godina prošlog veka, i nije se pokazalo ni korisnim ni funkcionalnim. Naprotiv, izazvalo je mnogobrojne teškoće, pa se zato opravdano može postaviti pitanje da li takvo uređenje treba zadržati.

Polupredsednički sistem organizacije vlasti predstavlja obrazac u kojem birači neposrednim glasanjem biraju šefa države, dok je vlada odgovorna predstavničkome telu, proisteklom iz opštih izbora (više o tome Popović 2019, 195). Ovakva konstrukcija političkih ustanova počiva na tome da i šef države i predstavničko telo svoju legitimnost izvode neposredno od naroda, što ta dva organa dovodi u istu ravan. Funkcionalan model polupredsedničkog sistema razvio se u Francuskoj pod Ustavom od 1958. godine. Tokom vremena se raširio po mnogim zemljama koje su ga prihvatile, naročito u Evropi i Africi. Iako se može reći da u zemlji porekla uspešno funkcioniše više od pola veka, taj sistem organizacije vlasti sadrži u sebi nedostatke. Ovi su se u većoj meri ispoljili u zemljama recepcije nego na izvoru, u državi u kojoj je pomenuti sistem nastao.

2. SLABOSTI POLUPREDSEDNIČKOG SISTEMA

Osnovna slabost polupredsedničkog sistema sastoji se u tome što taj sklop organizacije vlasti može proizvesti napetost između šefa države i vlade odgovorne predstavničkome telu. Napetost potiče upravo od neposrednog izbora šefa države. Državni poglavar ima, već po samoj zamisli o konstrukciji političkih ustanova, istaknutu ulogu koja na svoj način konkuriše narodnom predstavništvu. To se lepo vidi u zemlji rodonačelnici sistema – Francuskoj. Predsednik Republike se po Ustavu od 1958. godine pojavljuje u trostrukoj ulozi. On je čuvar Ustava, arbitar među političkim strankama i garant najviših nacionalnih interesa (vid. Popović 2019, 170 i tamo navedenu književnost). Takva slika položaja predsednika republike, izabranog neposrednim glasanjem, pruža dovoljno osnova za uvid u komplikovano funkcionisanje političkih ustanova koje može prouzrokovati polupredsednički sistem organizacije vlasti. Predsednik republike i vlada odgovorna pred narodnim predstavništvom su dva ustavna organa koji jedan drugom konkurišu u polju izvršne vlasti. Zbog toga se ponekad kaže da ovakvo uređenje poznaje dvostranu ili bicefalnu egzekutivu.

Polupredsednički obrazac organizacije vlasti ne funkcioniše, međutim, uvek na isti način. Od napetosti između dva ustavna organa još je gora situacija u kojoj šef države postane nadmoćan nad predstavničkim telom. Naime, kad se pri narodnom glasanju poklope dve većine, ona koja je izabrala predsednika i ona koja je izabrala parlamentarnu većinu, sistem praktično posmatrano funkcioniše na isti način kao predsednički. Tako je, recimo, bilo u Francuskoj pod vladom generala De Gola, na početku primene ustava koji i danas važi. Nasuprot ovome, ako se predsednička i parlamentarna većina razidu, nastupa situacija u kojoj predsednik jednog političkog uverenja obavlja svoju funkciju u prisustvu vlade čiji je politički pravac različit od predsedničkog. Francuski političari su, suočeni s takvim prilikama, pribegli obrascu ponašanja koji je nazvan kohabitacijom. U stvari, moglo bi se reći da je upravo kohabitacija tipičan i usavršen oblik funkcionisanja ustanova, kakav je karakterističan za polupredsednički sistem organizacije vlasti. Taj oblik se od predsedničkog razlikuje jedino onda kad postoji kohabitacija. Funkcionisanje sistema u takvim uslovima zahteva od nosilaca različitih, čak suprotstavljenih, političkih opcija visok stepen tolerancije i njihovo dosledno pridržavanje ovlašćenja u ustavnim okvirima.

Primena polupredsedničkog sistema organizacije vlasti u Srbiji pokazala je slabosti koje se javljaju i u drugim zemljama, što potvrđuje nedostatke same teorijske konstrukcije tog obrasca. Dve slabosti su se kod nas ispoljile u najvećoj meri. To su skoro potpun izostanak kohabitacije i, što je još gore, hipertrofija predsedničke funkcije.

Kohabitacija je u pravom smislu reči u Srbiji postojala samo za vreme mandata predsednika Milutinovića, kad je, posle obaranja s vlasti Slobodana Miloševića, režim bio promenjen. Postojanje koalicionih vlada u toku mandata predsednika Tadića, Nikolića i Vučića ne može se smatrati kohabitacijom. U vladi je tad uvek učestvovala i u stvari činila njenu okosnicu upravo predsednička stranka. Najpre je to bila Demokratska, a docnije Srpska napredna stranka. Nepostojanje kohabitacije već je samo po sebi problematično, a uticaj te činjenice na političke ustanove kod nas mnogo je veći nego što bi se na prvi pogled moglo zaključiti.

Nepostojanje onakvog rasporeda političkih snaga kakav izaziva kohabitaciju slabi parlamentarnu komponentu polupredsedničkog sistema. Parlamentarna većina gubi značaj ako nema sopstveni stav, različit od predsednikovog. Umesto da se sprovodi program onih stranaka koje u predstavničkom telu sastavljaju vladajući blok, vlada se povodi za politikom kakvu vodi šef države. U Francuskoj je svojevremeno predsednik Sarkozy takvu situaciju jezgrovitopisao rečima da je vlada u stvari dužna da sprovodi predsednikov politički program (Gicquel, Gicquel 2015, 575–576). Srpski primer potvrđuje ispravnost Sarkozijeve opaske. Već po toj osobini se

razgovetno vidi da polupredsednički sistem u Srbiji suštinski funkcioniše kao jedna vrsta predsedničkog. Takav zaključak se pojačava kad se ima u vidu druga već pomenuta slabost.

Druga slaba tačka primene polupredsedničkog sistema organizacije vlasti u Srbiji jeste hipertrofija predsedničke funkcije. Pišući o ovlašćenjima predsednika Republike po Ustavu od 2006. godine, profesor Ratko Marković je ta ovlašćenja razvrstao u tri kruga. To su bili (a) predstavljanje Republike Srbije, (b) poslovi tzv. neoperativne egzekutive i (v) ovlašćenja u vanrednom i ratnom stanju (Marković 2020, 328–329).¹ U poslove nazvane neoperativnom egzekutivom Marković je ubrojao proglašenje zakona, predlaganje ličnosti za predsednika Vlade, ali i komandovanje Vojskom Srbije, uz postavljanje i unapređivanje oficira.

Ako se ostavi po strani raspravi podložno shvatanje da je komandovanje oružanim snagama neoperativna delatnost, mora se ipak reći kako su političari koji su vršili dužnost predsednika Republike u Srbiji svi do jednog iskoračili iz polja neoperativne egzekutive. Oni su se otvoreno upustili u utvrđivanje i vođenje politike, što je po slovu odredbe člana 123 Ustava od 2006. godine povereno Vladi. Takvo ponašanje je postalo toliko uobičajeno da javnost i politički činoci srpsku vladu sve više posmatraju kao jedan organ koji je na neki način pridodat šefu države. To se dešava zato što vlada nema sopstveni politički pravac, koji bi se razlikovao od predsedničkog. Kao ilustracija za ono što je upravo rečeno vrlo dobro mogu poslužiti pregovori Srbije s međunarodnom zajednicom radi rešenja kosovskog problema. Pregovore odavno vodi sadašnji predsednik Republike i strani činoci se jedino njemu obraćaju u vezi s pitanjima koja se tim povodom javljaju.

Jasno je da se predsednička ustavna ovlašćenja prevazilaze usled toga što postoji poklapanje dveju većina – one koja je izabrala predsednika s onom koja je izabrala Narodnu skupštinu. Predsednik se u svom delovanju oseća slobodnim zato što zna da iza njega stoji parlamentarna većina, koja će, bude li potrebno, sopstvenim pečatom overiti odluku kakvu je on sâm doneo. Suštinski prouzrok povećanja predsedničkih nadležnosti leži, međutim, u činjenici da šefa države neposredno biraju građani. Posredi je greška u samome sistemu, koju je veoma teško, a u našim uslovima u Srbiji, upravo nemoguće ispraviti. Zbog toga je neophodno promeniti sistem organizacije vlasti. Legitimnost predsednika Republike nalazi se, prema odredbama Ustava od 2006. godine, u istoj ravni s Narodnom skupštinom, tako da vlada, koja nosi parlamentarnu odgovornost, teško može konkurisati šefu države.

¹ Marković je imao u vidu članove 111–113 i 200–201 Ustava od 2006. godine.

Vlada proističe iz predstavničkog tela, dok je državni poglavar, usled načina na koji je izabran, u neposrednom dodiru s narodom. To mu u svakidašnjem postupanju, ali i u svesti običnog građanina, donosi prednost nad vladom, dok istovremeno umanjuje značaj predstavničkoga tela. Umesto da stane uz vladu koju je izabrala, ako treba i nasuprot šefu države, Narodna skupština u Srbiji se redovno saglašava s predsednikom Republike. Time ugled narodnog predstavništva biva u velikoj meri uništen, a vlada se svodi na jednu vrstu predsedničkog servisa. Takav sklop odnosa jasno pokazuje nedavna izjava aktuelnog predsednika Republike da on lično neće dopustiti smenu jednog ministra, od koga je javnost zahtevala da odstupi. Ministra u funkciji faktički drži šef države, a ne Narodna skupština. Umesto da odgovaraju pred parlamentom, ministri u Srbiji polažu račun predsedniku Republike.

Pošto se slabosti polupredsedničkog sistema kod nas ne mogu ispraviti u okviru samoga pomenutog obrasca organizacije vlasti, nameće se zaključak da taj sistem treba zameniti drugim, koji bi bolje funkcionisao u skladu s demokratskim načelima. Predsednički sistem ne bi u tu svrhu došao u obzir, zbog onog što je već rečeno. Uočene slabosti polupredsedničkog sistema pojavljuju se upravo zato što se postojeći ustavni mehanizam primenjuje kao da je sistem organizacije vlasti predsednički. Osim toga, Srbija je evropska država, a na našem kontinentu predsednički sistem gotovo nigde nije prihvaćen. Izuzetak u tom pogledu postoji odnedavno. To je Turska, gde je pomenuti obrazac organizacije vlasti uveden pod vladom autoritarnog predsednika Erdogana.

Parlamentarni sistem je jedino prihvatljivo rešenje za srpsko ustavno ustrojstvo. Preostala dva oblika organizacije vlasti koja danas postoje – konsocijativni i skupštinski – ne dolaze u obzir svaki iz svojih razloga. Srbija nije podeljeno ili pluralno društvo da bi usvojila onaj prvi, dok s drugim ima loša iskustva iz komunističkog razdoblja svoje ustavne povesti. Osim toga, skupštinski ili, kako se još zove, direktorijalni sistem organizacije vlasti primenjuje se samo u jednoj zemlji, Švajcarskoj, koja je po mnogo čemu osoben slučaj.²

Parlamentarni sistem organizacije vlasti, zahvaljujući svojoj konstrukciji, ne podleže slabostima polupredsedničkog sistema čije smo postojanje utvrdili u Srbiji. Ako se poslužimo jednim od inače mnogobrojnih određenja pojma parlamentarizma, doći ćemo do zaključka da postoje tri karakteristike toga državnog oblika. U parlamentarnom sistemu (a) narod ne bira neposredno

² O osnovnim oblicima organizacije vlasti videti Popović 2023, 49–50; o funkcionisanju skupštinskog sistema pod komunističkim režimom u Srbiji videti Marinković 2019, 65–69.

šefa države, (b) šef države je lišen efektivnih ovlašćenja, dok je (v) istinski nosilac takvih ovlašćenja vlada, odgovorna parlamentu (Popović 2019, 129). Iz ovoga se lako može zaključiti kako se pod parlamentarnom vladom ne može dogoditi hipertrofija predsedničke funkcije niti funkcionisanje ustavnog sistema kao predsedničkog. Za Srbiju bi to bilo korisno zato što bi se načelno izbeglo postojanje efektivne dvoglave egzekutive, što se pokazalo neuputnim, nekorisnim i podložnim deformaciji. Zemljom bi upravljala vlada proistekla iz parlamentarne većine, odgovorna pred narodnim predstavništvom. Najzad, mada nikako na poslednjem mestu, u parlamentarnoj republici ne bi bila moguća koncentracija vlasti u jednoj ličnosti.

3. DVA PITANJA POVODOM PRELASKA NA PARLAMENTARIZAM

Parlamentarna republika bi se u Srbiji mogla uspostaviti putem parcijalne ili totalne ustavne revizije. Pitanje o pravnom putu ustanovljavanja drukčijeg oblika organizacije vlasti od sadašnjeg veoma je značajno, pa mu treba posvetiti posebnu pažnju i posebno ga razmotriti. Namera pisca ovog teksta, međutim, ne ide tako daleko.

Ovde će u opštim crtama biti načelno raspravljena samo dva problema koja se, kad se razmišlja o uvođenju parlamentarnog sistema u Srbiji, ističu u prvi red. Najpre, to je pitanje izbora šefa države. Sadašnji postupak neposrednog izbora predsednika Republike trebalo bi ukinuti i zameniti ga onim koji je primeren parlamentarnoj republici. Osim toga, treba se posvetiti problemu odnosa parlamenta i vlade jer taj odnos predstavlja ključno pitanje parlamentarnog uređenja. Parlamentarna vlada ne može biti podređena predsedniku Republike niti će se nosilac te funkcije mešati u vladin rad i donošenje odluka. Zato je neophodno razmotriti način na koji treba urediti odnos izvršne vlasti i predstavničkog tela.

Na svako od ta dva pitanja moguće je dati različite odgovore u okviru parlamentarnog uređenja vlasti. Zbog toga ih treba prethodno raspraviti bez namere da se daju konačni sudovi o tome koji bi mehanizam bio najprikladniji za Srbiju. Predlozi koji će ovde biti učinjeni podložni su daljoj raspravi i u konačnom ishodu, izboru samih građanki i građana Srbije. Svrha je ovoga napisati da se pruže razjašnjenja odnosa među pojedinim ustanovama, kako bi se time pomoglo pri donošenju odluke koja će doista biti najkorisnija za našu zemlju.

4. IZBOR PREDSEDNIKA REPUBLIKE

Obično se kaže da se u parlamentarnoj republici šef države bira u predstavničkom telu. Taj iskaz je u osnovi tačan, ali zahteva objašnjenje u pojedinostima. Postoje, naime, dva načina izbora šefa države u parlamentu. Po jednom, parlament u redovnom sastavu bira predsednika republike. Po drugom sistemu, međutim, parlament ne bira šefa države u svom redovnom nego u proširenom sastavu.

Razmotrimo najpre obrazac prema kojem predsednika republike bira redovni sastav parlamenta. Primer takvog izbora nam pruža grčki ustav, u čijem je članu 30(2) propisano da se predsednik Grčke Republike bira u tamošnjem jednodomnom parlamentu. Načelno se, po članu 32(3) Ustava, zahteva kvalifikovana većina za izbor šefa države i to dvotrećinska u prvom i drugom, a tročetvrtinska u trećem glasanju. Ako se nijedna od kvalifikovanih većina ne može postići, u četvrtom krugu glasanja ne zahteva se kvalifikovana, nego apsolutna većina. Najzad, ako se ni apsolutna većina ne može postići Ustavom je predviđeno da će u petom glasanju za predsednika republike biti izabran kandidat koji dobije najviše glasova. Vredno je napomene da se svako naredno glasanje obavlja pet dana posle prethodnog. Ako u petom glasanju dva kandidata imaju jednak broj glasova, izabran će biti onaj koji je u prvom krugu imao veću podršku.³

Kao što se vidi, zamisao tvorca grčkog ustava sastoji se u tome da šef države bude ličnost od širokog poverenja, a ne eksponent trenutne parlamentarne većine. Zbog toga se za izbor u prva tri glasanja zahteva kvalifikovana, a tek u četvrtom je dovoljna apsolutna većina. Ako se ni takva ne može postići, onda će u poslednjem, petom glasanju relativna većina biti dovoljna. Kako između glasanja za izbor šefa države u parlamentu mora proteći pet dana, to znači da će se posao izbora obaviti u srazmerno kratkom roku. Izbor relativnom većinom, do kojeg dolazi u petom glasanju, predstavlja jednu praktičnu normu, koja se ukazuje kao *ultima ratio* u situaciji kad u parlamentu postoji mozaik političkih stranaka, koje među sobom ne mogu postići dogovor o ličnosti jednog kandidata. Prema podacima koji se nalaze na internetu, od osam do sad izabranih predsednika Grčke Republike pet je izabrano u prvom glasanju u parlamentu. Takav je slučaj i sadašnje predsednice g-đe Sakelaropulu. Tri puta je izbor obavljen u trećem glasanju.

³ O izboru predsednika republike vid. Spyropoulos, Fortsakis 2017, 76–77. Knjiga je objavljena pre najnovije revizije grčkog ustava od 2019. godine. U ovom članku je uzet u obzir tekst čl. 32 Ustava koji danas važi.

Drugi način izbora šefa države u parlamentarnoj republici jeste onaj pri kojem predsednika republike bira parlament, naročito proširen za tu priliku. Takav sistem se javlja u regionalizovanim državama i u federacijama. Primere za to pružaju nam Italija i Nemačka.

Italija je regionalizovana država, čija je teritorija sastavljena od dvadesetak regiona, od kojih pet imaju poseban status. Italijanski parlament je dvodoman i sastoji se od Poslaničkog doma i Senata. Po članu 83(1) italijanskog Ustava predsednik Republike se bira na zajedničkoj sednici parlamentarnih domova. Članom 83(2) Ustava predviđeno je da će prilikom izbora šefa države parlament biti proširen delegatima koje izaberu regionalni saveti. Svaki region šalje po tri delegata i među njima mora biti zastupljena manjina na regionalnom nivou.⁴ Kao i u Grčkoj, za izbor predsednika Republike se u Italiji zahteva kvalifikovana većina u prvom i drugom glasanju proširenog parlamenta.

Za razliku od grčkog, italijanski ustav ne ograničava broj glasanja, ali za izbor šefa države obavezno zahteva apsolutnu većinu u izbornom telu. Na ovome mestu treba ukazati na igru brojeva. Italijanski parlament ima 600 narodnih predstavnika u oba doma.⁵ Regionalni delegati ne čine više od 10% toga broja, što im ne pruža priliku da presudno utiču na izbor predsednika Republike.

Italijanski sistem izbora šefa države pati od mogućeg velikog broja glasanja u proširenom parlamentu, dok se između glasanja vode pregovori političkih stranaka, kako bi se postigla većina. Unapred se ne može znati koliko će trajati izbor šefa države i koliko puta će se glasati. Predsednik Saragat je 1964. godine bio izabran u dvadeset prvom krugu glasanja, a predsednik Leone 1971. godine u dvadeset trećem (Popović 2019, 61). Jasno je da su, iz razumljivih razloga, tvorci italijanskog ustava želeli da šef države u proširenom parlamentu svakako bude izabran kvalifikovanom većinom. Apsolutna većina u izbornom telu, koja je za izbor dovoljna počev od trećeg glasanja, predstavlja najmanju prihvatljivu meru za visoku funkciju predsednika republike. Taj standard, uz izbor predsednika u proširenom parlamentu, ponekad dovodi do teškoća pri izboru.

⁴ Videti Pasquino 2016, 121–122 (o izboru predsednika Republike), 132–136 (o regionalnom uređenju). Izuzetno, najmanji region Vale d'Aosta šalje samo jednog delegata za izbor predsednika Republike.

⁵ Italijanski izborni sistem je upoznao česte promene u poslednje vreme; ovome treba dodati i izmene Ustava. Vid. Pouzadoux, 2022.

Nemačka je federativno uređena država, čiji se predsednik takođe bira u jednoj vrsti proširenog parlamenta. Nemačka Savezna skupština, za koju se i kod nas odomaćio izraz Bundestag (*Bundestag*), bira se na neposrednim izborima po mešovitom izbornom sistemu, kako je predviđeno članom 38 nemačkog ustava. Nemački savezni predsednik bira se, međutim, u posebnom telu, koje se u tom ustavu naziva Saveznim saborom (*Bundesversammlung*). To je predviđeno članom 54 Ustava, koji u trećem stavu određuje sastav pomenutog tela. Savezni sabor se sastoji od svih poslanika Bundestaga i jednakog broja članova izabranih po proporcionalnom sistemu u parlamentima saveznih pokrajina.

Po članu 54(6) Ustava, u prva dva kruga glasanja za izbor saveznog predsednika zahteva se apsolutna većina u Saveznom saboru. Ako nijedan kandidat ne postigne takvu većinu, u trećem glasanju biće izabran onaj ko osvoji najveći broj glasova. Nemački sistem izbora šefa države je vrlo praktičan zato što dopušta samo tri glasanja. Istovremeno je manje nego grčki i italijanski naklonjen ideji o sprečavanju uticaja trenutne parlamentarne većine na izbor šefa države. Takav uticaj je donekle sputan načinom izbora Saveznog sabora, u kojem parlamentarci čine samo jednu polovinu sastava. Ustav zbog toga pri trećem glasanju dopušta izbor predsednika republike uz podršku relativne većine u izbornom telu. Dodajmo uz ovo da nemački ustav izrekom zabranjuje raspravu pre glasanja u Saveznom saboru, koji opet predstavlja telo bez ikakve druge nadležnosti osim izbora šefa države (Popović 2019, 73).

Nije nimalo jednostavno odgovoriti na pitanje koji bi od pomenutih načina izbora predsednika parlamentarne republike bio preporučljiv za Srbiju. Pošto nije regionalizovana država, ni federacija, Srbiji bi, po svojoj prilici, više pristajalo da se predsednik republike bira u redovnom sastavu parlamenta, a ne u proširenom. Teško bi, međutim, bilo prihvatiti zamisao da se šef države u bilo kojoj situaciji može u Narodnoj skupštini izabrati relativnom većinom. Videli smo da se to može dogoditi u grčkom sistemu izbora predsednika Republike, premda se to do sad nije desilo. Izbor šefa države relativnom većinom u Nemačkoj izaziva manje prigovora zbog posebnog sastava izbornog tela, odnosno izbora predsednika u proširenom parlamentu.

Ako bi se u Srbiji, kao u Italiji, nastojalo na apsolutnoj većini za izbor predsednika Republike u Narodnoj skupštini, glavna primedba takvom sistemu bi bila sasvim jednostavna – šefa države bi izabrala trenutna parlamentarna većina. To je upravo ono što svakako treba izbeći, zbog značaja i ugleda predsedničke funkcije.

O izboru šefa države kvalifikovanom većinom u Narodnoj skupštini, pri političkim prilikama kakve vladaju u Srbiji teško je uopšte razmišljati. Raskorak među političarima suprotstavljenih pravaca je toliki da je praktično nezamisliva njihova saglasnost o bilo kojoj ličnosti. Izuzetak bi se mogao javiti kad jedna stranka ili koalicija u Narodnoj skupštini raspoláže kvalifikovanom većinom. Tad, međutim, zahtev za kvalifikovanom većinom ne bi značio ništa jer bi se ishod opet sveo na to da trenutna parlamentarna većina izabere šefa države. Drugim rečima, trenutna kvalifikovana većina bi funkcionisala isto kao što to čini apsolutna.

Ideja o kvalifikovanoj većini prilikom izbora šefa države javlja se zato da bi se stranke privolele izboru ličnosti koja uživa visok stepen poverenja javnosti. Takav sistem izbora ima svoje naličje u činjenici da zahtev za kvalifikovanom većinom pruža manjini mogućnost veta. Zbog toga se u ustavima više država pribegava rezervnim klauzulama, kako bi se izbegla mogućnost da manjina izvrši opstrukciju, odnosno zapreči izbor šefa države.

Možda bi se, imajući u vidu ono što je upravo rečeno, u Srbiji moglo razmišljati i o izboru predsednika Republike u proširenom parlamentu. Pri takvom razmatranju nailazimo na prepreku koja se sastoji u pitanju: kako proširiti Narodnu skupštinu kad pristupa izboru predsednika republike? Srbija nije ni federacija ni regionalizovana država, te bi kao jedina mogućnost preostala ideja da predstavnici lokalnih samouprava zasedaju zajedno s narodnim poslanicima kad se bira predsednik Republike. To bi recimo, mogli biti predstavnici opština. U Srbiji, izvan teritorije Kosova i Metohije, ima oko 170 opština, računajući i gradske. Narodna skupština ima 250 poslanika, ali bi taj broj, dogode li se ustavne promene, svakako trebalo smanjiti. Može se, recimo, zamisliti da Narodna skupština ima u parlamentarnoj republici 150 narodnih poslanika, kojima bi se, kad biraju predsednika Republike, pridodalo 50 predsednika opština koje ovi izaberu među sobom. U takvom telu bi se onda, prema grčkom modelu, mogla zahtevati kvalifikovana većina za izbor predsednika Republike u prvom i drugom krugu glasanja, apsolutna u trećem i konačno relativna u četvrtom. Na taj način bi se u razumnoj meri smanjila mogućnost da trenutna parlamentarna većina izabere šefa države.

O svemu ovome treba dobro razmisliti. Načinom izbora koji je ovde predložen omogućilo bi se postizanje šireg konsensusa za izbor šefa države, čime bi se izbegla u grubom obliku nadmoćnost trenutne parlamentarne većine. Istovremeno, izbor se ne bi odugovlačio u nedogled.

5. ODNOS PARLAMENTA I VLADE

Drugo pitanje od velikog značaja za parlamentarnu republiku tiče se odnosa parlamenta i vlade. I to pitanje zahteva posebno razmatranje i pažljivo raščlanjavanje s pogledom na uporedno pravo. Problem odnosa vlade i parlamenta može se razlučiti u dve odvojene teme, od kojih je jedna obrazovanje vlade, a druga vladina odgovornost pred parlamentom. Te dve teme su povezane, ali se iz razloga preglednosti izlaganja mogu razdvojiti, kako bismo ih zasebno posmatrali.

Na ovome mestu su neophodne dve prethodne napomene. Prvo, kad se razmatra odnos parlamenta i vlade u parlamentarnom poretku, u obzir se mogu uzeti i parlamentarne monarhije. U pogledu uticaja šefa države na političke odluke nema suštinskih razlika između parlamentarne republike i parlamentarne monarhije. Ni u jednom ni u drugom obliku vladavine ne dolazi do intervencije šefa države u procesu donošenja odluka. Druga napomena se odnosi na razlikovanje jednodomnog od dvodomnog sistema u parlamentarno uređenim državama. Ovde ćemo pre svega imati u vidu jednodomni sistem, kakav postoji u Srbiji. U dvodomnom sistemu vladi je, zavisno od države, za obrazovanje i opstanak potrebna ili saglasnost samo jednog ili, nešto ređe, oba parlamentarna doma. Dvodomni sistem će, međutim, ostati izvan našeg vidokruga, zato što za uspostavljanje takvog sistema u Srbiji nema realnih izgleda.

6. OBRAZOVANJE VLADE

Kad je reč o obrazovanju vlade, prvo pitanje koje treba postaviti jeste da li ustav jedne države u načelu dopušta obrazovanje manjinske vlade. U nekim državama postoji takva mogućnost, a kao primeri se mogu navesti Švedska i Nemačka. Švedskim ustavom je načelno predviđeno da se bilo koji predlog stavljen na glasanje u parlamentu usvaja običnom, to će reći, relativnom većinom. Predlog je odbijen samo onda kad je više od polovine svih članova jednodomnog parlamenta (*Riksdag*) glasalo protiv. Primenjeno na obrazovanje vlade, to znači da ova od samog početka može biti manjinska. Ako se jedan broj narodnih poslanika uzdrži od glasanja te se ne skupi većina koja se opire obrazovanju vlade, ova može već od svog nastanka funkcionisati kao manjinska. Tako se, recimo, sedamdesetih godina prošlog veka dogodilo da u parlamentu u kojem zaseda 349 poslanika vlada bude uvedena u život uz podršku svega 39 glasova narodnih poslanika. Tom prilikom je 66 poslanika glasalo protiv, dok su svi ostali bili uzdržani (Popović 2019, 53).

Takva elastična norma se retko sreće, a njen je cilj da omogući obrazovanje vlade, odnosno kabineta i u situaciji kad u parlamnetu nema jasno izražene većine. Elastičnost ustavne norme istovremeno omogućava trajanje vlade, pošto ova opstaje sve dok je ne obori apsolutna većina svih poslanika u Riksdagu. Švedski sistem je osoben i neki ga nazivaju negativnim parlamentarizmom (Lauvaux, Le Divellec 2015, 620).

Mogućnost obrazovanja manjinske vlade javlja se i drugde, a još jedan primer pruža nam Nemačka. Tamošnji ustav zahteva saglasnost većine svih narodnih poslanika u Bundestagu za uvođenje vlade u život. Takva većina se naziva kancelarskom, zato što kandidat za mesto predsednika vlade ili kancelara traži podršku parlamenta za svoj politički program. Vlada na čelu s kancelarom može funkcionisati tek kad u Bundestagu obezbedi apsolutnu većinu (Meinel 2023, 15–16).

Član 63 nemačkog ustava, odnosno Osnovnog zakona (*Grundgesetz*), poznaje međutim i rezervnu klauzulu koja omogućava obrazovanje manjinske vlade. Naime, ako se u glasanju u Bundestagu nije mogla postići apsolutna većina ni za ličnost koju je predložio predsednik Republike ni za drugu ličnost koju bi parlamentarci predložili, onda, po članu 63(4) Osnovnog zakona, predsednik Republike ima dve mogućnosti. Jedna je da za kancelara imenuje ličnost koju je podržala relativna većina, dok se druga sastoji u vršenju prava disolucije, odnosno raspuštanju Bundestaga. Iskoristi li predsednik onu prvu mogućnost, vlada će pri svom postanku biti manjinska.

Norme koje omogućavaju stvaranje manjinske vlade već pri samom obrazovanju imaju cilj da državi obezbede izvršnu vlast, u liku ministarskog kabineta, kad u predstavničkom telu ne postoji jasna većina koja bi podržala jedan politički program. U Švedskoj je primena tog mehanizma gotovo postala pravilo, što se nikako ne bi moglo reći za Nemačku. Na ovome mestu zato treba postaviti pitanje kakav bi se mehanizam obrazovanja vlade mogao predvideti za parlamentarnu republiku u Srbiji.

U članu 127(4) našeg važećeg ustava propisano je da je vlada izabrana kad „je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika“. U Srbiji se, dakle, mora stvoriti parlamentarna većina koja će iznedriti vladu okupljenu oko jednog političkog programa, na osnovu kojeg će funkcionisati izvršna vlast. Vlade su do sad skoro uvek bile koalicione, čak i onda kad bi jedna od parlamentarnih stranaka bila u stanju da, s obzirom na broj poslanika u Narodnoj skupštini, vladu obrazuje sama. Može se reći da sistem obrazovanja vlade koji zahteva apsolutnu većinu u predstavničkom telu dobro funkcioniše. Političari su se na takvo uređenje navikli, a građani ga smatraju prihvatljivim i logičnim. Zbog toga bi po svoj prilici bilo neuputno

predlagati promenu osnovne ustavne norme o obrazovanju vlade ako se u Srbiji uvede parlamentarna republika. Prilikom primene pomenute ustavne odredbe nisu se pojavljivali veliki problemi u praksi.

Ako problema pri obrazovanju vlade do sad nije bilo, tome razlog može biti naš donekle suspregnut politički život, opterećen autoritarnim sklonostima pojedinih političara. Politički život od uvođenja višestranačkog sistema do 2000. godine nije predstavljao liberalnu demokratiju. Od 2012. godine do danas postoji lagano kretanje k autoritarnosti, za koje bi se čak moglo kazati kako se ubrzava. Ranije smo utvrdili da je razlog tome hipertrofija predsedničke vlasti, zbog čega bi trebalo napustiti sadašnji polupredsednički sistem.

Nije nemoguće da bi se, nestankom jakog predsednika koji danas stavlja u senku ostale ustavne organe, u parlamentarnoj republici pojavio problem stabilnosti egzekutive i teškoća pri obrazovanju vlade. Zbog toga bi, osim osnovne ustavne norme, koju bismo mogli sačuvati, ipak bilo neophodno uvesti neki oblik korektivnog mehanizma. Time bi, putem rezervnih klauzula, bilo omogućeno obrazovanje vlade i kad je predstavničko telo fragmentirano tako da ne može stvoriti većinu za neki politički program.

Postavlja se zato pitanje kako bi rezervne klauzule mogle izgledati. Pre svega, one se ne moraju nalaziti u ustavu parlamentarne republike. Neke zemlje, kao jedno vreme Italija ili danas Grčka, imaju odgovarajući mehanizam u svome izbornom zakonodavstvu. Reč je o dodeljivanju tzv. bonusa u vidu dodatnih parlamentarnih sedišta stranci ili strankama koje osvoje najviše glasova na izborima. Na taj način se stvara parlamentarna većina sposobna da obrazuje vladu. Pri tome se mora imati na umu da je srpski izborni sistem proporcionalan i sva je prilika da će takav i ostati. Nepoznato je kako bi na predlog za uvođenje izbornog bonusa ili, kako se još naziva, premije reagovali građani i političari. Taj problem valja pažljivo proučiti pre nego što se opredelimo za bilo kakav konkretan predlog. U svakom slučaju, uređenju parlamentarne republike biće neophodna predohrana protiv ponavljanja parlamentarnih izbora usled nemogućnosti da se obrazuje vladu. Hoće li to biti predviđeno ustavom, čiji bi tekst dopustio stvaranje manjinske vlade, ili izbornim zakonodavstvom putem uvođenja izbornih bonusa, to je pitanje koje ostaje otvoreno.

7. ODGOVORNOST VLADE

Pravilo je u parlamentarnom sistemu organizacije vlasti da je vlada u celini, kao i svaki pojedini ministar, odgovoran pred parlamentom i da se na vlasti može održati samo dok ga parlamentarna većina podržava. To znači da su i pojedini ministar i vlada u celini u obavezi da podnesu ostavku i odstupe ako su u parlamentu poraženi u glasanju. U kolevci parlamentarizma, Britaniji, o tome postoji ustavna konvencija, koja nosioce izvršne vlasti – ministre obavezuje da tako postupe.⁶ Strogo pravilo o vladinoj odgovornosti nalagalo bi vladi, ili pojedinom ministru, da podnese ostavku onda kad predlog koji su podneli ne dobije većinu u glasanju u parlamentu. Povesnica parlamentarizma poznaje takve slučajeve. Oni su bili naročito česti u zemljama u čijem je predstavničkom telu zastupljeno više stranaka koje teško sklapaju parlamentarnu većinu. Iskakanje jedne stranke iz tesne većine dovodilo je, po pravilu, do poraza vlade u glasanju u parlamentu i njenog pada. Naprotiv, u zemljama gde se politički sistem razvio kao dvostranački takav slučaj se retko događa. To pokazuje primer Britanije. Tamo se više od četrdeset godina nije dogodilo da parlament obori vladu u glasanju.⁷

U Srbiji ne postoji dvostranački sistem, pa bi uzor za uređenje odnosa vlade i parlamenta trebalo tražiti u ustavima država koje u parlamentu imaju stranački mozaik. Naša situacija će imati više dodirnih tačaka s takvim uređenjem nego s dvostranačjem. Pitanje koje se na ovome mestu postavlja moglo bi da glasi: kako izbeći iznenadan pad vlade, izazavan glasanjem u parlamentu pri kojem je vlada ostala u manjini? Stara ustavna konvencija, nastala u zemlji rodonačelnici parlamentarizma, načelno se održava. Vlada mora odstupiti ako više ne uživa poverenje parlamenta. Ipak, to ne znači da vlada mora biti dužna da podnese ostavku svaki put kad u glasanju u parlamentu ostane u manjini. Pokušalo se u nekim zemljama, recimo, s time da vlada unapred odredi kad će njen pad biti moguć tako što pred parlamentom postavi pitanje o sopstvenoj odgovornosti uoči glasanja o nekom predlogu. Takvo postupanje omogućilo je da vlada postavljanjem pitanja o sopstvenoj odgovornosti u stvari disciplinuje parlamentarnu većinu, vršeći pritisak na parlamentarce. U slučaju izglasavanja nepoverenja vladi dolazi do raspuštanja parlamenta i novih izbora, što onda znači da se narodni poslanici moraju ponovo nadmetati za svoja sedišta u predstavničkom telu.

⁶ O nastanku ustavne konvencije videti Popović 2019, 32–34.

⁷ Poslednji takav primer bio je pad Kalahanove vlade 1979. godine; videti Popović 2019, 39–40.

Svojevrsnu prekretnicu u pogledu uređenja odnosa vlade i parlamenta doneo je nemački ustav – Osnovni zakon od 1949. godine. Novina koju je uveo taj ustav jeste ustanova tzv. konstruktivnog nepoverenja. Tvorci nemačkog ustava su sproveli u suštini jednostavnu zamisao. Parlament može da obori vladu samo onda kad je u stanju da imenuje ličnost koja će sastaviti novu vladu (vid. Meinel 2023, 43). Poraz vlade u glasanju u parlamentu ne dovodi do pada vlade i novih izbora. Time je obezbeđena stabilnost egzekutive u okviru samog parlamentarnog sistema; izbegavaju se iznenadni pad vlade usled poraza u glasanju i ministarske krize, koje su u nekim slučajevima znale biti dugotrajne.

Nemački sistem konstruktivnog nepoverenja prihvatilo je više zemalja, među kojima se mogu pomenuti Slovenija i Španija. Slovenija ima polu-predsednički sistem organizacije vlasti, ali stabilnost vlade ipak nije tražila u predsedničkim ovlašćenjima, dok je Španija parlamentarna monarhija. Član 116 slovenačkog ustava redigovan je s pogledom na član 67 nemačkog. Tom normom je predviđeno da parlament može izglasati nepoverenje vladi samo ako imenuje ličnost koja će sastaviti novu vladu na osnovu poverenja apsolutne većine u parlamentu.

Španski ustav je usvojio isti obrazac. Članom 113(1) tog ustava je predviđeno da je za postavljanje pitanja o poverenju vladi potrebna apsolutna većina svih poslanika španskog Kongresa, tamošnjeg donjeg doma parlamenta. U članu 113(2) Ustava zahteva se da predlog za izglasavanje nepoverenja vladi obavezno sadrži ime ličnosti kandidata koji će sastaviti novu vladu. Španski autori ističu da sistem odgovornosti vlade kakav je usvojen u njihovoj zemlji odlikuju dve osobene crte. Prvo, pomenuti mehanizam je uveden pod uticajem nemačkog ustava te ga Španci, kao i Nemci, nazivaju konstruktivnim nepoverenjem. Osim toga, takvo uređenje je inspirisano idejom da se omogući stabilnost egzekutive u parlamentarnom poretku (Guerra 2013, 119).

Ugledanje na normu člana 67 nemačkog Osnovnog zakona i prihvatanje ustanove konstruktivnog nepoverenja u drugim zemljama govori u prilog tome da bi valjalo ozbiljno razmotriti mogućnost da ustav buduće parlamentarne republike u Srbiji usvoji pomenutu ustanovu. Gotovo bi se reklo kako je u naše vreme takvo pojačanje položaja izvršne vlasti u okviru samog parlamentarnog sistema upravo neophodno za ispravno funkcionisanje parlamentarnog sklopa organizacije vlasti. Stari tip tog uređenja s veoma čestim ministarskim krizama nije više prihvatljiv. Konstruktivno nepoverenje je izlečilo jednu od nekad hroničnih slabosti parlamentarizma. Taj način pojačanja egzekutive mnogo je bolji od obrasca

efektivne dvoglave egzekutive, kakav se sreće u polupredsedničkom sistemu organizacije vlasti. Zbog svega toga bi ustanovu konstruktivnog nepoverenja trebalo prihvatiti u budućoj parlamentarnoj republici u Srbiji.

8. ZAKLJUČAK

Osnovna namera pisca ovoga teksta je da se u našoj javnosti pokrene rasprava o promeni sistema organizacije vlasti kakvu poznaje sadašnji ustav i o prelasku na poredak parlamentarne republike. Taj oblik uređenja vlasti bi u Srbiji pre svega ukinuo široka ovlašćenja šefa države. Mora se ipak primetiti da su ta ovlašćenja prema odredbama našeg važećeg ustava manja od onih koja su nosioci predsedničke vlasti jedan za drugim prigrabili u praksi tokom vremena.

Nevolja je upravo u tome što je u polupredsedničkom sistemu predsednik republike izabran neposredno od naroda. To je predsednicima donelo položaj s kojeg su se mogli upustiti u donošenje odluka i u onim oblastima u kojima je drugi ustavni činilac – vlada bila nadležna da ih donosi. Zbog toga je neophodno odustati od neposrednog izbora šefa države. Prednost parlamentarne republike nad sadašnjim uređenjem u ovoj tački toliko je očigledna da se svako dokazivanje ukazuje izlišnim. U parlamentarnoj republici predsednička funkcija ne može služiti ambicioznim političarima kao poluga za povećanje sopstvene moći faktičkim proširivanjem ovlašćenja mimo ustavnih odredaba. Takvo ponašanje sprečiće izbor šefa države u parlamentu.

Ako se građanke i građani Srbije u doglednoj budućnosti odluče da uspostave parlamentarnu republiku, preobražaj organizacije vlasti neće biti jednostavan. Pojaviće se brojna pitanja na koja treba dati odgovor ili usvajanjem novog ili revizijom postojećeg ustava. Dva takva pitanja su izdvojena u ovome tekstu kao primer da bi se uočili problemi koji se mogu javiti prilikom konstrukcije parlamentarne republike. Na pojedinim mestima je u tekstu učinjen i konkretan predlog povodom neke od mogućih nedoumica, ali čitav napis treba pre svega shvatiti kao poziv na raspravu koja će se, po svoj prilici, rasplamsati u najskorije vreme. U toj raspravi treba najpre saslušati različita mišljenja, a zatim ih pažljivo razmotriti, pre nego što se donesu konačne odluke, koje će najviše odgovarati prilikama u srpskom društvu.

LITERATURA

- [1] Gicquel, Jean-Eric, Jean Gicquel. 2015. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: LGDJ.
- [2] Lauvaux, Philippe, Armel Le Divellec. 2015. *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris: Puf.
- [3] Lopez Guerra, Luis. 2013. e.a. *Derecho Constitucional, Volumen II – Los Poderes del Estado. La Organizacion territorial del Estado*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- [4] Marinković, Tanasije. 2019. *Serbia*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- [5] Marković, Ratko. 2020. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [6] Meinel, Florian. 2023. *Germany's Dual Constitution – Parliamentary Democracy in the Federal Republic*. Oxford: Hart.
- [7] Pasquino, Gianfranco. 2016. *La Costituzione in Trenta Lezioni*. Novara: UTET.
- [8] Popović, Dragoljub. 2019. *Comparative Government*. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- [9] Popović, Dragoljub. 2023. *Savremene demokratije pod naletom populizma*. Beograd: Biblioteka Politika i društvo. Dosije.
- [10] Pouzadoux Marie. 2022. Elections en Italie: scrutin mixte, vote bloqué et candidatures multiples comment fonctionne le système électoral? *Le Monde*. September 25. 2022.
- [11] Spyropoulos, Philippos C., Theodore P. Fortsakis. 2017. *Constitutional Law in Greece*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

Dragoljub POPOVIĆ, PhD

Professor, Union University School of Law in Belgrade, Serbia
and Creighton University, Nebraska, USA;

Lawyer, Serbia;

Former Judge of the European Court of Human Rights, France

AN OPINION IN FAVOUR OF PARLIAMENTARY REPUBLIC

Summary

The author puts forward the idea to replace the existing, ill-functioning semi-presidential form of government in Serbia with parliamentary government. The latter would put an end to the shortcomings of the current form of government, predominantly consisting in hypertrophy of the presidential powers. The author discusses two topics concerning the parliamentary form of government: election of the head of state and the relations between parliament and the cabinet. The author's suggestions regarding the future shape of these institutions in a future parliamentary republic are aimed solely at instigating debate, which he considers indispensable.

Key words: *Serbia. – Constitution. – Organisation of Power. – Change. – Parliamentary Government.*

Article history:

Received: 29. 9. 2023.

Accepted: 5. 2. 2024.