

TRANZICIJA I IZVRŠNA VLAST U SRBIJI

Pojam tranzicije

U političkoj teoriji tranzicija se najčešće definiše kao proces promene poseada vlasti u državi do koga dolazi usled unutrašnjih i međunarodnih uticaja. “Tranziciona” promena vlasti menja i ostale vidove društvenog života zemlje; u prvom redu menja se politički i pravni sistem, zatim ekonomski poredak, moral, običaji, sve do društvene svesti nacije kao celine i pojedinca kao člana društva. Tranzicija nosi i promene koje su u prvi mah nevidljive, a tiču se sistema duhovnih vrednosti i ispoljavaju se tek stasavanjem mladih generacija stanovništva. Iz tog ugla gledano logično je postaviti pitanje da li tranzicija uopšte prestaje ili je to neprekinut, kontinuiran skup aktivnosti i događaja koji čine život jedne države?

Tranzicija se javlja u određenim periodima razvoja civilizacije, ali nije proces koji se odvija po nekakvim prirodnim zakonima. Tranzicija se ne odvija ni sama od sebe, već je za upravljanje njome odlučujuća delatnost državne vlasti. Ne treba misliti ni da se tranzicija može daleko unapred i sa sigurnošću predvideti, ali kada počne po određenim karakteristikama lako ju je prepoznati.

Termin tranzicija javlja se ranije nego što su to godine s kraja osamdesetih i početka devedesetih prošlog veka kada su započele promene u zemljama istočne Evrope.¹ Miroslav Pečujlić promene u istočno-evropskim zemljama svrstava u “četvrti talas” tranzicije. Prethodna tri talasa obuhvatala su južnu Evropu – Španiju, Portugaliju i Grčku, Latinsku Ameriku i jugoistočnu Aziju. U prethodna tri talasa tranzicije ove države su se, tokom prošlog veka, “razračunavale” sa diktatorskim režimima.²

Pojam tranzicija se pokazao kao pogodan jer, iako se radi o političkim promenama u državama, ne implicira ideološku konotaciju. U tom smislu razlikujemo termin tranzicija od pojmova kao što su revolucija, kontrarevolucija, restauracija koji takođe označavaju društvene promene ali nose i tačno određenu ideologiju. Dakle, tranzicija je širi pojam društvenih promena od revolucije ili kontrarevolucije.

Danas se pojmom tranzicija objašnjavaju promene samo u “post-real-socijalističkim” državama.³ Ovo znači da se savremena tranzicija ipak može identifikovati kao ideološki jednoobrazan proces. Sve države koje danas nazivamo tranzicionim menjaju, odnosno već su promenile sistem društvenog uređenja. Socijalistički državni sistem i organizacija vlasti izgrađeni na komunističkoj ideologiji (marksizmu, lenjinizmu, staljinizmu, socijalističkom samoupravljanju i dr.), tokom tranzicije zamenjeni su kapitalističkim društvenim uređenjem zasnovanim na načelu neprikosnovenosti privatne svojine. Već u prvim fazama tranzicionog procesa zemlje bivšeg socijalističkog bloka donele su nove ustave ili su potpuno preuredile postojeće najviše

* Sekretar Fakulteta za uslužni biznis, Novi Sad.

¹ Tranzicione promene pod različitim imenima – “perestrojka” u Sovjetskom Savezu, “plišana revolucija” u Čehoslovačkoj i dr., zahvatile su ukupno 27 zemalja socijalističkog državnog uređenja.

² Miroslav Pečujlić, *Četvrti talas: tranzicija*, Beograd, 1997., str. 83, 84.

³ Zoran Vidojević, *Tranzicija, restauracija i neototalitarizam*, Beograd, 1997., str. 11.

pravne akte. Na taj način napravljen je raskid sa dotadašnjim političkim sistemom i u narednim koracima sledio je period implementacije, “oživljavanja” propisanog.⁴

Tranzicija na evropskim prostorima bivših socijalističkih zemalja predstavlja višedimenzionalan proces. Efekte tranzicije vidimo kako u političkom sistemu tako i u ekonomiji, društvenoj strukturi, sociologiji, kulturi, obrazovnom procesu, sferi socijalnih prava i dr. Od mnoštva promena koje se dešavaju u državi, dva procesa možemo izdvojiti po kriterijumu bitnosti; prvi su na udaru tranzicije i temeljni su jer se prelamaju na druge društvene oblasti.

Tranzicija u početku zahvata pripremu ili sazrevanje uslova za promenu, a zatim i samu promenu ustavnog poretka, i to prvo onog dela koji se odnosi na organizaciju vlasti. Tranzicija se u prvom koraku suočila, kako se to sa ili bez pozadine naziva “totalitarnim”, a zapravo jednopartijskim sistemom premetnuvši ga u višepartijski režim. Ova transformacija je bila nužan preduslov za izgradnju nove organizacije vlasti zasnovane na parlamentarnoj podeli vlasti koju čine zakonodavna vlast, izvršna vlast i sudska vlast. Nova državna vlast je jedinstvena ali podeljena, vlasti uživaju posebnost ali sarađuju u državnim poslovima. Sve se to postiže poznatim parlamentarnim mehanizmima koje su sve tranzicione zemlje usvojile dodajući im, po potrebi ili po želji nosioca vlasti, poneki institut koji svrstavamo u predsednički ili “polupredsednički” režim.

Drugi korak ima ekonomski aspekt, a čini ga prelaz sa, kako se to opet odo maćeno kaže, “komandnog”, a zapravo planskog ekonomskog sistema u tržišnu ekonomiju. Uspostavlja se tržište koje počiva na sistemu ponude i tražnje i koje ne prihvata državu kao tržišnog subjekta, bar ne kao preovlađujućeg. Naravno i ovaj prelaz traži vreme za sprovođenje i demontažu postojećih većinskih oblika svojine - državne i, u bivšoj Jugoslaviji, društvene svojine. U procesu “privatizacije” kao jednom od postupaka tranzicije, odvija se zamena državne (društvene) svojine privatnom svojinom i njenim izvedenim oblicima (zadružnom, zajedničkom i dr.).

Ova dva osnovna aspekta tranzicije rađaju brojne društvene promene koje je moguće obuhvatiti samo obimnom naučnom analizom. Ipak, kao glavne pozitivne posledice višepartijskog sistema, pored nove organizacije vlasti, ovde mogu navesti: poboljšanje sfere ljudskih a posebno političkih prava, čuvanje različitosti koja je neophodna za plodnost i društveni boljitak, stimulisanje tolerancije, društvene i lične otvorenosti... Ovo su stanja kojima zemlje tranzicije još uvek teže i na tom putu su bliže ili dalje željenom. Tržišna privreda zemalja u tranziciji temeljena na privatnoj svojini ima težak zadatak – ostvarenje veće produktivnosti i većeg standarda građana. Ove pozitivne posledice za većinu država u tranziciji su još uvek daleki cilj do kojeg moraju preći trnovit put. Na samom početku puta nastaje sukob na relaciji produktivnost tržišnog subjekta - socijalna prava (pravo na rad i dr.) građana. Veća planirana produktivnost je u prvi mah obrnuto srazmerna broju radnih mesta, a nivo zaposlenosti je direktno povezan sa društvenim standardom. Društveni standard je naslonjen na političko raspoloženje, a od političkog raspoloženja za-

⁴ Srbija i Hrvatska su donele ustave 1990. godine, Slovenija i Makedonija 1991. godine, Češka, Slovačka, Moldavija, Uzbekistan, Gruzija, Turkmenistan su doneli ustave 1992. godine, Kirgistan, Kazahstan, Ukrajina 1993. godine, Belorusija, Tadžikistan 1994. godine, Bosna i Hercegovina dobija svoj ustav (Dejtonski ugovor o miru) 1995. godine, kao i Azerbejdžan, Jermenija. Neke države kao što su Mađarska, Poljska, Albanija nisu donele nove ustave već su temeljno rekonstruisale dotadašnje ustave. Opširnije: Marijana Pajvančić, *Ustavno pravo – ustavne institucije*, Novi Sad, 2006.g., str. 96, 99.

visi stabilnost vlasti odnosno države i naposljetku uspeh tranzicije. Zemlje u tranziciji presecaju precizno ili manje precizno ovaj Gordijev čvor i nastavljaju dalje.

Tranzicija je fenomen koji ima vremensku distancu – traje duži vremenski period, najmanje nekoliko godina. Države u tranziciji različito su pozicionirane na ovom putu i Srbija je jedna od država koja ne prednjači, šta više zaostaje za većim brojem država.⁵ Iako je u neko vreme bilo važno započeti tranziciju ovaj proces ne rađa pozitivne rezultate sam po sebi. Preobražaj ukupnog društvenog bića jedne države suviše je složen posao da bi se ishod sa sigurnošću mogao pretpostaviti. Uprkos proklamacijama i manje-više delimično ostvarenim rezultatima konačno ishodište i pozitivan kraj za sve još nije izvestan. Čak se ni u prvi naredni korak u tranziciji ne može sa sigurnošću verovati; da li će to biti, po prihvaćenim merilima, korak unapred ili korak unazad.⁶

U proteklih 15-ak godina tranzicije moguće je uočiti dve faze. U prvoj fazi slabiji država, vlast, ekonomija, društveni moral... U ovom periodu dolazi čak do razgrađivanja državnih zajednica, kao što se desilo sa višenacionalnim federalnim državama, Sovjetskim Savezom, Jugoslavijom, Čehoslovačkom. Druga faza koja nastupa pre ili kasnije, u zavisnosti od osobina konkretne države i društva, donosi konsolidaciju. U ovom periodu moguće je, pored niza opipljivih negativnih posledica u poređenju sa stanjem pre tranzicije, uočiti i “nešto svetla na kraju tunela.” Što se tiče prelaska iz prve u drugu fazu postoji realna opasnost da se i ne uđe u fazu konsolidacije. Drugim rečima, započeta tranzicija se ne završava, odnosno ne završava se na željeni način, već recimo raspadom države.⁷ Treća odnosno krajnja faza bi značila i kraj tranzicije. Država izašla iz tranzicije je ona koja, po Huanu Lincu, ima slobodno i aktivno građansko društvo, autonomno i cenjeno političko društvo, vladavinu prava tj. građanske slobode i slobodu udruživanja posebno, efikasan državni aparat i institucionalizovano ekonomsko društvo.⁸ Srbija kao i jedan broj drugih država sigurno još uvek ne ispunjava ove visoko postavljene kriterijume.

Tranzicija ustavnosti i izvršne vlasti

Zajednička karakteristika političkog života država u početku tranzicije jeste opredeljenje za radikalne ustavne promene koje predstavljaju definitivan raskid sa ranijom socijalističkom ustavnošću. Ustavnim promenama napušten je sistem skupštinskog jedinstva vlasti i proklamovana podela vlasti na parlamentarnom principu. Skupština je skunuta sa trona “najvažnijeg” državnog organa, a izvršna vlast je stvarno i nominalno postala prva među trima jednakim državnim vlastima. Ovo preslikavanje ustavnih sistema zapadnoevropskih demokratija bilo je lakši deo posla. Proklamovati podelu vlasti i “demokratsko” političko uređenje samo po sebi ne znači mnogo, ili gotovo ništa. Proklamacija je morala preći put od floskule do stvarne, primenljive norme za šta je potrebno vreme za “aklimatizaciju” birača i formiranje osnovnih parlamentarnih instituta.

⁵ Možda je Slovenija, konkurenti su joj pribaltičke države bivšeg SSSR-a, prva država koja je završila tranziciju vlasti i ekonomije. Tranzicija ostalih društvenih procesa traje i nakon njenog ulaska u EU.

⁶ Kako tumačiti pobeđe bivših komunista u Mađarskoj i u Poljskoj, na opštim izborima održanim 1994. i 1995. godine?

⁷ I za Sovjetski Savez i za SFR Jugoslaviju se može reći da nisu stigli do druge faze – konsolidacije. “Perestrojka” u Sovjetskom Savezu i “reformne” u Jugoslaviji doveli su do raspada ovih država.

⁸ Huan Linc, *Demokratija, tranzicija i konsolidacija: Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa*, Beograd, 1998.g., str. 2-8.

Preduslov političkih promena, kako je napred rečeno, bio je uvođenje slobode stranačkog organizovanja. Političke partije, pokreti, lobi grupe i dr. nicali su u svim tranzicionim državama kao “pečurke posle kiše”.⁹ Izuzetna stranačka brojnost iznela je na političku scenu pregršt različitih ideologija, kvazi ideologija, ciljeva, struja, prepunivši dotada jednoobrazni politički ambijent brojnim različitostima. Birači suočeni sa šarolikom političkom ponudom različitih izbornih obećanja; nacionalističkim, šovinističkim, revanšionističkim programima, ponudama levih i desnih političkih opcija, monarhističkih i republikanskih, patriotskih, monijalističkih, konzervativnih, umerenih i ekstremnih, nisu bili u mogućnosti da naprave izbor koji bi bio i njihova trajnija opcija. Time objašnjavamo prve pobjede disidentata i “opozicije” za vreme socijalizma u gotovo svim zemljama, koje su se u drugom izbornom ciklusu pretvorile u poraze tih partija.¹⁰ U daljem toku tranzicije pročišćava se politička pozornica i nosioci najvažnijih uloga dobijaju trajnije angažmane. Sve države svode predizbornu stranačku ponudu na nekoliko glavnih opcija koje dobijaju toliku podršku birača da mogu formirati vladu. Vlade su, po pravilu, koalicione, što je posledica proporcionalnog izbornog sistema.¹¹

Ustavnim promenama zemlje tranzicije su se našle na političkoj raskrsnici sa koje su mogle izabrati dva pravca promene sistema vlasti: put u parlamentarizam sa jakim predsednikom ili put u predsednički sistem, kakav postoji u SAD. Ova sužena mogućnost izbora je, po mišljenju nekih autora, posledica nerazvijenog demokratskog sistema.¹² Birači su zaplašeni neizvesnošću dolazećih novina imali potrebu da se približe jednoj ličnosti, da identifikuju državu sa sposobnošću (često nazivajući je harizmom) i odgovornošću koju ta ličnost nosi. U velikoj većini zemalja šefovi država su izbili u prvi plan postavši gotovo sinonimima države.

Sve zemlje tranzicije opredelile su se za parlamentarni sistem, sa jakom izvršnom vlasti odnosno istaknutim položajem šefa države. Američki sistem podele vlasti nije preuzela nijedna država tranzicije, jer on kao celina i nema tradiciju na evropskom tlu. Ovo nije bila smetnja da se neki instituti koje sadrži predsednički sistem “pozajme” i unesu u sisteme parlamentarne podele vlasti. To se odnosi pre svega na institute koji jačaju položaj predsednika republike, kao što su: neposredan izbor, pravo veta, *institut impeachment-a* i dr. Na ovaj način nastali su “hibridni” parlamentarni sistemi koji se mogu definisati i kao “polupredsednički” pa čak i “superpredsednički”.

Gotovo sve zemlje tranzicije opredelile su se za “naglašeno hijerarhijsku izvršnu vlast poredeći je sa egzekutivom država (klasičnog) parlamentarizma”,¹³ u kojoj su šef države i “šef parade” isto. Državna vlast u većini političkih sistema prvih go-

⁹ U Jugoslaviji je partijski pluralizam eskalirao kroz oko 200 novih političkih organizacija 1990. godine. Danas je u Srbiji registrovano 360! političkih organizacija, od toga desetak je politički relevantno.

¹⁰ Od bivših jugoslovenskih zemalja kontinuitet ličnosti na vlasti, i nakon promene političkog sistema, imali smo u Srbiji, Crnoj Gori, Sloveniji, Makedoniji. Isti kontinuitet bio je karakteristika Ruske Federacije, Belorusije, Gruzije, Ukrajine...

¹¹ Srbija je Ustavom od 1990. godine uvela većinski izborni sistem, koji karakteriše dvopartijsku političku scenu kakva je u Velikoj Britaniji, koji je proizveo partijski homogenu vladu. Danas Srbija ima proporcionalni (D’Ontov) izborni sistem.

¹² Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, 1994.g., str. 442-449. Ray Taras, *Postcommunist Presidents*, Cambridge, 1997.g., str. 2.

¹³ Jean Blondel, *Comparative Government*, London, 1995.g., str. 272, 279.

dina tranzicije dobija obeležja autokratske vladavine predsednika.¹⁴ Predsednik republike drži sve konce vlasti u svojim rukama, šireći svoju moć i eliminišući ili blaže rečeno, marginalizujući u političkoj igri druge aktere vlasti. “Autoritativni prezidencijalizam”¹⁵ je obeležje početaka tranzicije dok se u kasnijim godinama vlast šefa države pokušava umanjiti i stvarno institucionalizovati. Predsednik kao neprikosnoveni vladar što tranzicija više odmiče sve više ulazi u ustavne i uopšte pravne okvire poretka. Ovo ne znači da izvršna vlast slabi, već da druga glava egzekutive – vlada izlazi iz senke šefa države i počinje da kreira, a ne samo sprovodi državnu politiku.

Transformacija ustavnosti, državne vlasti i izvršne vlasti pre drugih državnih funkcija, ima za krajnji cilj uspostavljanje pravne države. Naglo odbacivanje dalje socijalističke evolucije u prvi mah je odaljilo države od ideala pravne države. Nastali sukob dve ideologije (socijalizma i kapitalizma) u većini država rešen je pravnim putem, odnosno primenom unapred utvrđenih pravila. Čak i ako je taj sukob ideologija doveo do raspada države postoje promeri da se dalja tranzicija može odvijati mirnim putem.¹⁶ Suprotan primer imamo na našim prostorima. Reforma Jugoslavije proizvela je ratne sukobe i raspad države. Novonastale države sa prostora bivše Jugoslavije političke sukobe u tranziciji rešavale su najtragičnijim načinom – ratom. Ovo kazuje da je pravna država bila samo daleka, daleka težnja. Danas tranzicija i na našim prostorima odmiče ka svojim konačnim ciljevima, ustavnost dobija nove primerenije konture, a pravna država postaje sve bliža.

Oblast gde je najteže implementirati pravnu državu jesu nadležnosti upravo onih koji stvaraju i primenjuju pravne norme i imaju državni aparat prinude iza sebe. Radi se o nosiocima stvarne, aktivne vlasti, najvišim državnim organima, šefu države i vladi. Vladavina prava kao “meso” pravne države podrazumeva da i nosioci najvažnijih državnih uloga “saginju glavu” pod pravnom normom. Na primerima iz našeg okruženja možemo uočiti tendenciju da šef države od “svemoćnog nacionalnog lidera”, politički neodgovornog (poput britanskog monarha – The king can’t do wrong), postaje odgovorna, “nacionalna figura”. Put šefa države od “nagoveštenog carizma”¹⁷ do ustavom ograničenog predstavnika jedinstva države, predstavlja uspeh tranzicije koji pored Srbije, važi i za većinu drugih država.

Karakteristike izvršne vlasti u Srbiji kroz tranziciju

U modernim političkim sistemima parlamentarnog tipa izvršna vlast je organizovana kao bicefalna; sastavljena od dva organa. Srbija je formalno ušla u proces tranzicije donošenjem Ustava 28. IX 1990. godine, započevši izgradnju parlamentarnog režima podelu vlasti. Proces tranzicije nije završen za više od 15 godina trajanja Ustava od 1990, već se nastavlja i pod novim Ustavom proglašenim 8. XI 2006. godine. Ustavi dele državnu vlast na zakonodavnu, sudsku i izvršnu. Nosilac zakonodavstva je Narodna skupština, a sudske vlasti pravosudni organi sa najvišim sudskim telom, Vrhovnim sudom Republike Srbije.

¹⁴ Boris Jelcin (Rusija), Aleksandar Lukašenko (Belorusija), Slobodan Milošević (Srbija), Franjo Tuđman (Hrvatska)...

¹⁵ Vučina Vasović, *Dileme i problemi ustavnog i demokratskog uređenja vlasti u postkomunističkim zemljama*, Beograd, 1996.g., str. 116.

¹⁶ Kao primer navodim tranziciju Čehoslovačke koja je mirnim putem nastavljena u osamostaljenim državama, Češkoj i Slovačkoj, zatim osamostaljenje pribaltičkih država Letonije, Estonije i Litvanije...

¹⁷ Kosta Čavoški, “Ustav i slobode”, *Demokratija*, 03. avgust 1990., str. 3.

Egzekutiva u Srbiji ima “dve glave”, jedna glava je predsednik Republike, a druga glava je vlada. Parlamentarna struktura izvršne vlasti u Srbiji “pokvarena” je primesama predsedničkog sistema kako u pogledu izbora i opoziva, tako i u pogledu nadležnosti. Oba ustava u prvi plan upravljanja državom unose, načelno i razradom načela, organe izvršne vlasti, šefa države i vladu.

Tranzicija koja se tiče položaja izvršne vlasti zapravo je povratak ili nastavak prekinutog kontinuiteta sa srpskim Ustavom od 1903, kao i sa dva jugoslovenska monarhistička ustava, Vidovdanskim od 1921. i Oktroisanim od 1931. Srbija se u novoj strukturi vlasti nije odrekla autoritativnog šefa države, što je i tradicija u Srbiji, mada je predsednik Republike u poređenju sa monarhom jugoslovenskih i nekih srpskih ustava (od 1869, od 1901) bio manje istaknuta figura. Doduše, za početak tranzicije u Srbiji karakteristično je da je praksa “menjala” politički i ustavni položaj šefa države toliko da je ceo državni aparat bio u senci autoriteta predsednika Republike. Ustav je ostavio prostor za nadogradnju političke moći šefa države dajući mu mogućnost neposredne komunikacije sa biračima (izbori i dr.), mogućnost uticaja na vladu (izlaganje stavova i dr.), uticaja na Skupštinu (veto i dr.).

Klica položaja izvršne vlasti i odnosa između subjekata egzekutive leži u “klasičnom”, umerenom parlamentarizmu koji je Srbija imala po Ustavu od 1903. I politički ambijent Srbije danas, poput srpskog društva s početka XX veka, pregrao je porođajne muke parlamentarne demokratije, ograničenja i saradnje vlasti, ispunivši mnoge preduslove stabilizacije političke borbe i očuvanja dostignutog. Ustav od 2006. polazi od činjenice da je za fazu stabilizacije u tranziciji, koja se oslikava potrebom očuvanja izgrađene podele vlasti, neophodno održati visok autoritet izvršne vlasti i ostaviti joj i prvu i manje-više poslednju reč u obavljanju državnih poslova. Zato novi Ustav sasvim umereno koriguje značaj predsednika Republike i vlade; nominuje vladu organom koji vodi politiku zemlje koju je sama utvrdila, a lišava šefa države nekih ranijih nekrucijalnih prerogativa (prava da mu vlada izlaže svoje stavova, nekih mera za vreme vanrednog stanja).

Predsednik Republike je po oba Ustava politički subjekt koji simbolizuje državno jedinstvo i reprezentuje državu.¹⁸ Reprezentovanje države je za ovih petnaestak godina tranzicije proživelo “katarzu” – od najšireg tumačenja svelo sa na Ustavom i pravima drugih državnih vlasti organičenu vlast. Kao uzor ustavnog položaja šefa države poslužili su politički sistemi koji favorizuju “jakog” predsednika države,¹⁹ što je bilo neophodno i korisno trusnom periodu međunarodnih sankcija i ratnog okruženja Srbije.

Koja to prava odskaču od parlamentarima i čine ga jačim nego što je monarh zapadnoevropskih demokratija? U prvom redu predsedniku Republike način izbora jača legitimitet vezujući ga direktno za narodnu volju, odnosno za narodni suverenitet. Zatim, petogodišnji mandat je duži od perioda na koji se biraju poslanici i vlada što takođe snaži položaj šefa države dajući mu ulogu čuvara kontinuiteta vlasti između dva izborna ciklusa.²⁰ Jednom izabran predsednik Republike uživa

¹⁸ Član 9. Ustava od 1990, član 111. Ustava od 2006.

¹⁹ Politički sistem Francuske, pete republike, pre svih, zatim sistemi Finske, Portugalije, tu su još Poljska, Rusija, Rumunija, neke zemlje Latinske Amerike... Sadržina o predsedniku države u Ustavu od 1990. u velikoj meri je preuzeta iz francuskog Ustava od 1958. Aleksandar Đurđević, *Ustavno pravo*, II, Novi Sad, 2001., str. 165, Nenad Dimitrijević, *Ustav po meri čoveka*, Nedelja, Sarajevo, 07. oktobar 1990.

²⁰ Aleksandar Fira duži mandat predsednika Republike obrazlaže potrebom kontinuiteta između dva izbora drugih organa (vlade i skupštine, prim. S.O.). *Zapisi o pravnom poretku*, Beograd, 1996., str. 164.

va stabilniji mandat nego ministri i poslanici jer je opoziv predsednika otežan teško dostižnim uslovima.²¹

Predsednik Republike uživa ovlašćenja širokog dijapazona; od prava izrazi-to političkog karaktera, preko prava koja ga čine neizbežnim delom aparata podele vlasti, do ceremonijalnih i prokolarnih dužnosti koje su prirodan deo svake predsedničke funkcije. Oba ustava naglašavaju važnost predsednika Republike i podižu mu autoritet imenujući ga organom jedinstva države; drugim rečima, nadstranačkim, nadnacionalnim, nadregionalnim subjektom vlasti srpskog društva. Iz ovoga proizlazi da svoje akte predsednik Republike donosi samostalno, nije potrebno da član ili predsednik vlade potpiše njegove odluke.

Organ koji predstavlja državno jedinstvo ne može biti samo igrač uloge koju mu dodeli načelo podele vlasti već je on, samom definicijom svoje funkcije, izvan odnosno iznad podela u državi, pa i podele državne vlasti. Takav organ je i najpozvaniji da predstavlja državu u unutrašnjim i međunarodnim odnosima.

U podeli vlasti srpskih ustava predsednik Republike je dobio pravo da predlaže mandataru za sastav vlade. Ovo pravo predsednika Republike nema protokolarni već stvarni politički značaj, jer se srpske vlade formiraju kao koalicione.²² Na izdelfenoj političkoj sceni Srbije predsednik ima zadatak da kao mandatar buduće vlade izabere lice koje je sposobno da dobije podršku Skupštine. Na ovaj način, u slučajevima "traženja" skupštinske većine predsednikova uloga zahteva političku kreativnost i može biti presudna za sastavljanje vlade. Predsednik Republike ima kadrovski upliv i na sudsku vlast.

Oba ustava ustanovljavaju za predsednika Republike tradicionalno pravo da u ime društva donosi akte pomilovanja i da daje odlikovanja i priznanja, obično odmah po izboru ili u drugo politički pogodno vreme. Predsednik Republike je, opet tradicionalno poštujući načelo suprematije civilne nad vojnom vlasti, na čelu vojne sile zemlje²³ i ima prava postavljanja, unapređenja i razrešavanja oficira Vojske. Predsednik oličava jedinstvo zemlje u "stanjima nužde", varednim i ratnim prilikama, ukoliko Skupština ne može da se sastane.²⁴

²¹ Ustav od 1990. pravi predsednika praktično nesmenjivim (pre bi se desilo da podnese ostavku ili da premine, što se takođe nije dogodilo!), zahtevajuću dvotrećinsku skupštinsku većinu pri utvrđivanju povrede Ustava i referendumsku većinu od ukupnog biračkog tela za opoziv. Ustav od 2006. nema iste subjekte izbora i opoziva predsednika Republike. Nosioca izvršne vlasti razrešavaju sudska i zakonodavna vlast; predsednika Republike može da opozove Skupština dvotrećinskom većinom nakon što Ustavni sud utvrdi povredu Ustava (član 118 Ustava).

²² Predlaganje mandataru od strane monarha u Engleskoj je protokolarnog značaja jer je, zahvaljujući većinskom izbornom sistemu koji je stvorio i čuva samo dve velike političke partije, uvek jedna politička opcija (stranka) apsolutni pobeđnik na izborima.

²³ Nakon formiranja Savezne Republike Jugoslavije poslovi bezbenosti i odbrane zemlje su prosleđeni na savezni nivo (član 77 Ustava SRJ, "Službeni list SRJ", br. 1 od 27. 04. 2002. godine). Srbija nije imala "svoju" vojsku pa ni njeni organi nisu mogli imati ovlašćenja prema nečemu što ne postoji.

²⁴ Ustav od 1990. je propisao da predsednik Republike, uz mišljenje predsednika vlade, proglašava vanredno stanje na delu teritorije gde je ugrožena bezbednost zemlje ili život i prava građana i može, opet u sprezi sa vladom ili samostalno, donositi akte koje ovo stanje iziskuje. Zbog nepreciziranja kakvi bi to akti bili, može se zaključiti da je predsednik Republike u preduzimanju "potrebnih" mera apstraktno vezan Ustavom i zakonom, a da je jedino vlada subjekt koji, nečinjenjem, predsedničku vlast može pokušati da sputa. Donete mere naknadno potvrđuje ili ukida Narodna skupština. Ustav od 2006. u "kriznim stanjima", kada Skupština ne može da se sastane, vlast daje predsedniku Republike, predsedniku Narodne skupštine i predsedniku vlade. Tri predsednika donose potrebne mere, ali su ograničeni Ustavom koja ljudska i manjinska prava ni u kom slučaju ne mogu da ugroze. I ovde će Skupština na prvom zasedanju potvrditi ili ukinuti donete mere (član 83 Ustava od

Predsednika Republike još neka prava približavaju snazi “imenjaka” u predsedničkom ili “polupredsedničkom” sistemu. Predsednik proglašava ukazom zakon, ali taj predsednikov akt nije samo deklarativne pravne prirode. Predsednik po oba ustava ima pravo veta kojim može da odloži, a uz povoljne političke prilike i onemogućiti stupanje zakona na snagu.²⁵ Predsednik Republike nema mogućnost direktnog učestvovanja na početku procedure donošenja zakona; ne ulazi u krug predlagača zakona, ali ga ustavi svrstavaju u grupu ovlašćenih (ekskluzivnih) predlagača promene ustava.²⁶

Za ocenu sistema podele vlasti i položaja izvršne vlasti u Srbiji veoma je bitna činjenica da predsednik Republike, a ne vlada, može da raspusti Narodnu skupštinu. Mehanizam raspuštanja predstavničkog tela je postavljen tako da su i predsednik i vlada nužne poluge; vlada predlaže i obrazlaže a predsednik Republike usvaja ili ne usvaja ovaj predlog. Ako predsednik Republike odluči da raspusti Skupštinu, faktički obara i vladu jer po sili ustava i vladi prestaje mandat.²⁷ Jedino predsednik Republike, glavni “vinovnik” u ovom fatalnom sporu po vladu i Skupštinu, ostaje i dalje nedirnut na političkoj sceni.

Uzroke kreiranja snažne predsedničke funkcije s početka procesa tranzicije ne treba posmatrati izvan političkih prilika u kojima je pisan parlamentarni srpski Ustav i za koga je taj Ustav pravljen. U prilikama rasula velike Jugoslavije i vrednosti koje je ona stvarala i štitila, Srbija je kao i druge jugoslovenske republike imala potrebu akumuliranja vlasti u jednoj ličnosti, a to je mogao biti samo šef države. Predsednik Republike je u praksi bio nosilac gotovo apsolutne vlasti i pre Ustava a njime je dobio manje ili veće pokriće i legalizaciju onoga što već čini. Vremenom, tranzicija će “oživeti” i vladu i Skupštinu koje će početi da vrše svoja ustavna ovlašćenja i na taj način razraditi parlamentarne mehanizme.

Druga glava izvršne vlasti, vlada, uživa respektabilan položaj i nosilac je izvršne vlasti u Republici.²⁸ Pitanje nedostatka političke moći vlade ne postavlja se zbog manjka dovoljno brojnih i značajnih ingerencija, već zbog “senke” koju je na nju bacao (baca?) predsednik Republike. Tako, sve vlade Ustava od 1990. do oktobarske (decembarske) promene vlasti 2000. godine stajale su na lestvici vlasti bar korak ispod predsednika Republike.

Vlada se formira od strane poznatog dvojca; šefa države i parlamenta. U postupku izbora vlade posredno učestvuju i građani jer su na oba organa, predsedni-

1990, članovi 200-202 Ustava od 2006). Srbija je nakon atentata na premijera Zorana Đinđića imala vanredno stanje (u periodu od 12.03-22.04.2003. godine), koje je na predlog vlade proglasio predsednik Narodne skupštine - vršilac dužnosti šefa države, obzirom da na predsedničkim izborima nijedan kandidat nije dobio potrebnu većinu glasova.

²⁵ Kada predsednik Republike uloži veto na zakon izglasan u Narodnoj skupštini, Skupština mora, sada pod većom političkom tenzijom, ponovo da podrži zakon da bi ovaj stupio na snagu. Dok Ustav od 1990. zahteva od zakonodavne vlasti istu većinu za izglasavanje vraćenog zakona, Ustav od 2006. traži apsolutnu većinu – zakon mora biti izglasan većinom od ukupnog broja poslanika. Na ovaj način Ustav naročito u periodima “kohabitacije” čini od predsednika Republike veoma važnog zakonodavnog faktora, konkretnije, zakonodavnu vlast potpuno podređuje izvršnoj (član 84 Ustava od 1990, član 113 Ustava od 2006).

²⁶ Član 132 Ustava od 1990, član 203 Ustava od 2006.

²⁷ Član 89 Ustava od 1990, član 109 Ustava od 2006. Raspuštanje Skupštine je u novom Ustavu izmešteno iz odredbi o predsedniku Republike i dodato odredbama o Narodnoj skupštini, što ima uticaja na “duh” Ustava.

²⁸ Član 9 Ustava od 1990, član 122 Ustava od 2006.

ka i parlament, neposredno preneli deo svoga suvereniteta. Ovo je svakako slabije od "direktne neposrednosti" izbora koju neprekidno od početka tranzicije uživa predsednik Republike.²⁹

Po prirodi parlamentarizma vlada je svoju političku sudbinu vezala za podršku zakonodavne vlasti i traje najduže koliko i Skupština u istom sazivu. Vlada može svoj mandat sama skratiti (ostavka premijera ili cele vlade), može joj prestati mandat usled više sile (smrt premijera), ali za funkcionisanje parlamentarnog aparata najveću težinu ima izglasavanje nepoverenja vladi. Oba ustava posvećuju dosta prostora izglasavanju nepoverenja i poverenja vladi i svakom ministru pojedincu.³⁰

Nosioca izvršne vlasti čine predsednik, jedan ili više potpredsednika i ministri. Takvim redosledom ustanovljena je i hijerarhija unutar vlade; predsednik vlade je čelnik, vodi i usmerava vladu, predstavlja je u opštenju sa drugim organima, predsedava sednicama, ali glas predsednika nije vredniji od glasa ministra. Potpredsednici su predsednikovci pomoćnici, a njihov broj u vladi je često rezultat političkih kompromisa.³¹ Ministri formalno imaju jednak položaj u vladi (za razliku od npr. francuske vlade), ali je jasno da su stara ministarstva - spoljnih poslova, vojske, policije, finansija, pravde još uvek prestižnija od "modernih" resora - privatizacije, trgovine, turizma, sporta i dr. Kada je sastav vlade u pitanju, sadašnji Ustav je stao na poziciju striktno podele vlasti. Ustav članstvo u vladi smatra nepojmljivim sa, između ostalih, poslaničkom funkcijom, dok je Ustav od 1990. prihvatio "mešoviti"³² sistem po kome ministar može a ne mora biti poslanik.

Iako ustavi imenuju vladu nosiocem izvršne vlasti jasno je da vlada tu vlast ne vrši *par excellence*. Ne može se sa sigurnosti reći, pogotovo kada je reč o novom Ustavu, ko je uzeo bolje parče kolača zvanog izvršna vlast; predsednik Republike ili vlada. Praksa Ustava od 1990. nam jasno govori da je u toj podeli predsednik Republike bolje prošao.

Vlada konzumira standardna ovlašćenja parlamentarne vlade; jednu grupu poslova vlada obavlja samostalno, dok je u drugoj grupi delanja države vlada uz predsednika ili parlament jedna od poluga mehanizma konkretne nadležnosti. Osnovni instrument vladinog utvrđivanja i vođenja politike su zakoni. Zakoni su zapravo alat kojim se sprovodi tranzicija. Vlada je u ovom proteklom periodu pra-

²⁹ Oba ustava predviđaju istu, natpolovičnu većinu ukupnog broja poslanika za izbor vlade, brojem najmanje njih 126. Ukoliko tolike podrške Skupštine nema, "loptica" se vraća predsedniku Republike koji može pokušati sa drugim mandatarom da napravi vladu ili sa postojećom "tehničkom" vladom raspustiti parlament (član 92. Ustava od 1990, član 127. Ustava od 2006). Republika Srbija još uvek nije imala političku krizu izazvanu nemogućnošću formiranja vlade nakon izbora.

³⁰ Do utvrđivanja političke odgovornosti vlade i izglasavanja nepoverenja vladi može doći iz dva smera; iniciranjem postupka iz Narodne skupštine ili od strane same vlade. Zahtev zakonodavne vlasti za smenu vlade mora biti podržan određenim brojem poslanika (20, odnosno 60 po Ustavu od 2006) i mora proći određeno vreme (3, odnosno 5 dana) od podnošenja zahteva do glasanja, čija je svrha političko pregovaranje i smirivanje strasti. Po Ustavu od 2006. vlada može pasti i nakon nezadovoljavajućeg odgovora vlade ili ministra na interpelaciju, koji ima nastavak u glasanju o nepoverenju vladi. Kao aktivnoj, izvršnoj vladi, vladi je ponekad politički nužno da kuša volju Skupštine i kroz dobijenu podršku dopuni autoritet za donošenje i sprovođenje važnih odluka, platformi, programa. Ustavi predviđaju mogućnost glasanja o poverenju vladi, ali pogrešna procena "pulsa" narodnih poslanika može se pretvoriti u vladin kraj (član 93 Ustava od 1990, članovi 128-131 Ustava od 2006).

³¹ Tako je vlada formirana nakon izbora održanih u decembru 2002. godine imala 6 potpredsednika, što je bilo uzrokovano participiranjem u vlasti velikog broja političkih partija i grupacija, čak 18.

³² Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 2005., str. 404. Ovo je varijanta sastava vlade na pola puta između britanskog (poslaničkog) i francuskog (neposlaničkog) modela vlade.

vo predlaganja zakona pretvorila u svoj ekskluzivitet što je odlika i drugih “tranzicionih” zemalja. Zakonski predlozi “prolaze” kroz Skupštinu zahvaljujući istoj većini koja je i izabrala vladu i vraćaju se izvršnoj vlasti, predsedniku Republike koji ih proglašava. U ovom postupku je čisto vidljiva premoć egzekutive nad legislativom tako karakteristična za sve zemlje u tranziciji.

Ratno okruženje s početka devedesetih, terorizam na Kosovu i Metohiji od 1996. do 1999. godine, agresija zemalja NATO-a na Srbiju 1999. godine, ubistvo predsednika vlade 2003. godine, pitanje statusa Kosova i Metohije 2006. godine samo su neki od bitnih događaja i razdoblja koja karakterišu srpsku tranziciju. Norme o “stanjima nužde” koje u ustavima država stabilnog razvoja uglavnom predstavljaju “rezervne” odredbe ili čak “mrtvo slovo na papiru” u Srbiji imaju i te kako veliki praktičan značaj. Vlada je u takvim (ne)prilikama u prvom planu. Ukoliko je režim toliko ugrožen da ni Skupština ne može da se sastane, vlada i predsednik Republike donose neophodne odluke, a novi Ustav ovom “dvojcu” pridodaje i predstavnika zakonodavstva – predsednika Narodne skupštine. Na taj način “državna vlast u malom” održava sistem postavljen Ustavom.³³

Vlada donosi podzakonske akte koji služe izvršenju zakona. Ustavi ne dopuštaju delegiranje zakonodavstva izvršnoj vlasti, što znači da vlada u redovnim prilikama ne može donositi uredbe sa zakonskom snagom. Priča o vladinim ovlašćenjima nije završena ustavima jer vlada vrši i druge poslove koji su predviđeni zakonom. Pretpostavka vlade kao nosioca državnih poslova vraća nas na početak priče o podeli vlasti - vladi je data izvršna vlast koja iako se ne sastoji samo od najvažnijih državnih poslova, pouzdano je najobimnija i najzahtevnija.

Pravac razvoja izvršne vlasti

Dva su moguća puta daljeg razvoja izvršne vlasti u Srbiji do kraja procesa tranzicije. Jedan put vodi normativnom i realnom jačanju izvršne vlasti što je u skladu sa globalnim tendencijama naglašene društvene uloge države. Drugi put vodi u stagnaciju ili čak slabljenje političke i pravne moći organa egzekutive. Ovakva prognoza daljeg razvoja izvršne vlasti ima osnova u društvenim težnjama za većom otvorenošću, demokratizacijom i kontroli rada vlade i šefa države.

Državna vlast je u svim modernim državama, a posebno u zemljama tranzicije poprimila izuzetne dimenzije. “Lavovski deo” državne vlasti pripada organima egzekutive. Šef države i vlada su realna vlast, organi koje narod poistovećuje sa državom a posledice njihovog (ne)rada neposredno oseća. Posmatrajući oba tranziciona ustava Srbije sigurno je da izvršna vlast ima instrumente koji su pravno sredstvo za vodeću ulogu u državi, ali u našoj praksi moć nosilaca izvršne vlasti prevazilazi dimenzije normativno projektovanih nadležnosti. Ovu činjenicu objavljujemo “prirodnim svojstvima” izvršne vlasti (poslovima koje vrši, kadrov-

³³ Ustav od 1990. je dao izvršnoj vlasti pravo da za vreme ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti “donosi akte iz nadležnosti Narodne skupštine”, što je drugi naziv za “ratne” uredbe sa zakonskom snagom. Svi takvi akti su ograničenog trajanja – dok postoje okolnosti koje su uzrokovale njihovo donošenje i za njihov trajniji pravni život neophodno je da ih Skupština potvrdi na prvoj sednici. Ustav od 2006. koristi drugačiju terminologiju kada su u pitanju akti za vreme vanrednog i ratnog stanja i kaže da tri funkcionera “državne vlasti u malom” mogu propisati mere kojima se odstupa od određenih “Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava”. Obzirom da su to prava zaštićena i Ustavom i zakonom ovi akti imaju zakonsku ali i ustavnu snagu.

skim sastavom, prilagodljivošću, brzinom odlučivanja i dr.), kao i nedovoljnom razvijenošću ustavnih mehanizama i društvenih instituta koji bi morali biti kočnice i kontrola egzekutivi (skupštinska kontrola, javno mnjenje, konstruktivna opozicija i dr.). Srbija je u polovini perioda primene Ustava od 1990. imala nedopušteno veliku razliku između propisanih i realnih, stvarnih prerogativa izvršne vlasti. Ovo odstupanje se pre vlade odnosi na predsednika Republike koji je uživao znatno veću vlast nego što mu je to Ustav dopuštao. Razlozi tolike političke moći predsednika Republike su s jedne strane u činjenici da je istovremeno bio na čelu političke partije koja je kontrolisala vladu i skupštinsku većinu, a ni sudska vlast nije bila "imuna" na političke uplive egzekutive; a s druge strane u nerazvijenosti demokratskih i parlamentarnih instituta – početku "demokratskog razvoja", "demokratiji u začetku" – formiranju demokratskog načina razmišljanja građana. Nakon oktobarskih (decembarskih) političkih promena 2000. godine predsednik je "vraćen" u ustavne okvire, ali to ne znači da je egzekutiva kao jedinstvena vlast oslabila.

Da li će politička moć izvršne vlasti rasti svo vreme trajanja tranzicije? Mi već sada (dugo) imamo izvršnu vlast koja se meša u sve državne poslove, suprotno načelu podele vlasti i zdravoj društvenoj atmosferi. Izvršna vlast je količinom moći koju poseduje prešla granice svoje propisane nadležnosti i uveliko ušla u svet zakonodavne vlasti, a nešto manje i u polje sudske vlasti. Ipak, analiza perioda od nekoliko proteklih godina nam kazuje da je izvršna vlast (bar za neki period) dostigla vrhunac moći i da se njena stvarna ovlašćenja neće povećavati. Realna moć egzekutive mora ići u smeru približavanja normativnom. Preambiciozno bi bilo očekivati da se dve komponente položaja izvršne vlasti, realna moć i propisana nadležnost, izjednače, jer to nije u istoj ravni ni u stabilnim zemljama izvan tranzicije, ali može se računati na približavanje realnog propisanom kroz menjanje odnosa unutar izvršne vlasti, jačanjem vlade na račun predsednika Republike.

Jačanje izvršne vlasti može se pretpostaviti i u jednom drugačijem aspektu. Reč je o rastu stabilnosti države nakon petnaest burnih godina tranzicije pa neodvojivo od toga i sve stabilnijim organima izvršne vlasti. Predsednik Republike i vlada jačaju jer su deo državnog mehanizma pred kojim je period efikasnijeg funkcionisanja i evolutivnog razvoja. Naredni period će potvrditi ili demantovati ovo "izvedeno" jačanje izvršne vlasti.

Da li je opravdano pretpostavljati slabljenje izvršne vlasti u daljem toku srpske tranzicije? Slabljenje izvršne vlasti kao celine bila bi tendencija suprotna onome što imamo u modernim državama danas jer se egzekutiva ne lišava (bar ne "dobrovoljno") propisanih joj prava. Razlog smanjenja vlasti egzekutive je je zapravo apel za vraćanje izvršne vlasti pod vladavinu prava. Drugim rečima, izvršna vlast bi morala da doprinese stvaranju miljea u kome svaka od tri vlasti, zakonodavna, izvršna i sudska, vrše propisane im poslove. Razvojem demokratskog društvenog ambijenta Srbija će biti bliža ovakvom miljeu. Pravna država koja je krajnji cilj tranzicije prihvatiće jaku izvršnu vlast, a njeno slabljenje samo u sferi ovlašćenja predsednika Republike i nastojanju da on čvrsto ostane pod Ustavom.