

STRANAČKI I PARLAMENTARNI SISTEM I PROBLEM LIČNOG I KOLEKTIVNOG IDENTITETA

Apstrakt: Predmet istraživanja obuhvatio bi najpre pravne i političke pretpostavke parlamentarizma, što bi uključivalo izučavanje važećih ustava i pratećih zakona, a naročito zakona o političkim strankama i izbornom sistemu i poslovnike saveznih i republičkih skupština. Zatim bi se pratile promene u izbornim rezultatima i stranačkom sastavu parlamenta do kojih je dolazilo posle nekoliko izbora. Konačno, i to bi bio glavni istraživački posao, proučila bi se praksa rada naših parlamenata i njihovih radnih tela (odbora, komisija i sl.)

Ključne reči: politička stranka, parlament, vlada, opozicija, izbori, etnička skupina.

Već sedam godina, počev od 1989, u nas se mukotrpno izgrađuje kakav-takav višestranački pluralizam. A od septembra 1990. napuštena je jakobinska i unekoliko i marksistička ideja o valjanosti jedinstva vlasti, da bi se dala prednost Monteskijevoj ideji podele vlasti i nekakvom krnjem parlamentarizmu. Priroda ovih dvaju sistema – višestranačkog i parlamentarnog – njihov razvoj tokom proteklih godina i dostignuti oblik glavni su predmet ovog istraživačkog projekta.

Prividno, nekih većih zakonskih i institucionalnih smetnji uspostavljanju pravog i delotvornog višestranačkog sistema nije bilo. Ono što je, međutim, osujetilo stvaranje prave i delotvorne opozicije bile su skoro neprelazne vaninstitucionalne zapreke. Prva je bila nedostupnost ključnih sredstava javnog informisanja – državne televizije i vodećih dnevnih listova – pravim opozicionim strankama. A druga je postojan nedostatak preko potrebnih materijalnih sredstava. Sve te okolnosti treba pažljivo ispitati i na pregledan način prikazati.

Nema, naime, nikakve sumnje da su od prvih početaka nekomunističkih stranaka 1989. godine vodeća sredstva masovnog

informisanja bila i ostala monopol vladajuće stranke. To se najpre može reći za Radio-televiziju Srbije i njene ispostave u Novom Sadu i Prištini. U upravnim odborima i na bitnim uredničkim mestima vladajući socijalisti imali su apsolutnu kontrolu, pa su samo na početku ponudili opoziciji po jedno ili dva mesta u Upravnom odboru Radio-televizije Srbije, čime se ni na koji način nije narušio njihov monopol. Kasnije, kada je opozicija s većim brojem poslanika ušla u parlament, socijalisti su predupredili mogućnost bilo kakvog uticaja opozicije u Upravnom odboru Radio-televizije Srbije tako što su nadležnost izbora članova ovog Upravnog odbora preneli s Narodne skupštine na Vladu Srbije. I otada je sastav ovog odbora politički potpuno homogen.

U kraćem periodu manju, najvećim delom prividnu samostalnost imala je Televizija „Politike“, ali je to više bio privid nego stvarnost. Kasnije se ispostavilo da je i ona pod apsolutnom kontrolom socijalista, te da je njeno povremeno podržavanje pojedinih opozicionih stranaka (recimo uoči izbora 1993.) bilo samo taktički potez sračunat na to da podeli i razbije opoziciju.

Najdužu, mada unekoliko ograničenu, samostalnost imao je „Studio B“. To je i bio razlog zbog kojeg su vlasti sprečavale proširivanje njegovog područja gledanosti. U međuvremenu je iznutra razaran iznuđivanjem pojedinačnih ustupaka i otpuštanjem ili potiskivanjem najboljih novinara, da bi početkom 1996. praktično podržavljen i potpuno podveden pod kontrolu vladajuće stranke.

Istovetan monopol je vladajuća stranka uspela da zadrži i nad lokalnim televizijskim i radio stanicama. Ukoliko je 1990, 1991, 1992, pa i 1993. po koja radiostanica i bila bar delimično nezavisna, odgovarajućim merama, promenom vlasništva nad njima i dovođenjem novih direktora i urednika i ono malo njihove samostalnosti je uništeno.

Poput državne televizije, i vodeći dnevni listovi najvećma su bili u rukama vladajuće stranke. Jedini izuzetak jeste novoosnovani list *Naša Borba* koji je bar nezavisan u odnosu na vladajuću stranku, a otvoren je za stanovišta nekih, mada ne svih, opozicionih stranaka.

U takvim uslovima opozicija je napravila odsudnu grešku: bezuslovno je pristala da se nadmeće za poverenje birača i izlazi na izbore, a da prethodno nije obezbedila mogućnost ravnopravnog iznošenja svojih pogleda i kritika vlade u vodećim javnim glasilima, naročito na televiziji.

Drugi činilac koji je bitno usporio, pa i najvećma osujetio uspostavljanje pravog višestranačkog sistema jeste nedostatak odgovarajućih finansijskih sredstava, kako za redovnu delatnost stranaka tako i za vođenje predizborne kampanje. Postojala je, naravno, mogućnost da država finansira delatnost političkih stranaka prema nekom od već uobičajenih merila – broju palih glasova ili broju osvojenih poslaničkih mesta. Ali, nažalost, opozicija nije to upornije zahtevala niti je svoj izlazak na izbore usloвила ravnopravnim finansiranjem svih stranaka bez razlike. Pri tom se ponadala da će do potrebnih finansijskih sredstava doći i na drugoj strani – priložima svojih članova i dobrotvora. Stranačka članarina se, međutim, pokazala nedovoljnim i nesigurnim izvorom prihoda, dok su veći priložnici najvećma obeshrabreni da novac daju opziciji tako što ih je vlast stavila pod „poseban“ nadzor finansijske policije.

Sve su to razlozi zbog kojih tokom proteklih godina nije uspostavljen pravi višestranački sistem koji bi mogao dovesti do smene na vlasti. Tome je, pored ostalog, doprinela i činjenica da za takve političke ustanove nisu postojale odgovarajuće pretpostavke, što bi naravno valjalo podrobno ispitati i utvrditi.

Još su važnije ustavnopravne pretpostavke našeg prividnog parlamentarizma. Iako nominalno tvorci naših ustava zagovaraju parlamentarizam, u svom izvornom prepoznatljivom obliku on praktično ne postoji. Zadatak istraživača jeste da ispita zbog čega pravi parlamentarizam nije uspostavljen. Da bi se to postiglo valja najpre izučiti važeći ustavni poredak koji u okviru Republike Srbije utvrđuje takozvani polupredsednički, a u stvari cezaristički sistem vlasti. Pri tom pored pojedinih ustavnih odredbi, s posebnom pažnjom treba proučiti Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, Zakon o vanrednom stanju, izborne zakone, zakone o lokalnoj samoupravi i čitav niz drugih zakona kojima se svekolika vlast koncentriše u rukama centralne izvršne vlasti.

Već sada se može reći da su ovlašćenja predsednika Republike Srbije izuzetno velika i da je svekolika vlast najvećma koncentrisana u njegovim rukama. On po vlastitom izboru daje mandat za sastav Vlade i uvek može da raspusti Narodnu skupštinu ako ona uskrati poverenje njegovom izabraniku. Zatim raspolaže suspendivnim vetom na izglasane zakone, što je inače u neskladu s pravim parlamentarizmom. Uz to je i pravi šef stranke koja ima većinu u Narodnoj Skupštini. Sve su to razlozi zbog kojih Vlada odgovara njemu a ne parlamentu.

Najveće podozrenje izazivaju odredbe o vanrednom stanju. Karl Šmit je jenom rekao da je suveren onaj koji upravlja vanrednim stanjem. U ustavnom poretku Srbije gospodar vanrednog stanja jeste predsednik Republike. Na predlog *svoje* Vlade on uvodi vanredno stanje, a kad ga jednom uvede samo od njega zavisi da li će ono biti i ukinuto. Daljem uvećanju predsednikove moći doprineo je i Zakon o merama u vanrednom stanju kojim se predsedniku Republike posle uvođenja vanrednog stanja poveravaju ona ovlašćenja koja mu Ustav daje samo u ratnom stanju.

Prema saveznom Ustavu, ovlašćenja predsednika Republike Jugoslavije su znatno manja i uglavnom su primerena parlamentarnom sistemu. Ali su zato ovlašćenja predsednika Savezne vlade znatno veća. Kada je jednom izabran, on može po vlastitom nahođenju da menja ministre bez ikakvog udela, a kamoli saglasnosti Skupštine Jugoslavije.

Posebnu pažnju zasluhuje dosadašnja praksa navodnog parlamentarizma. I savezna i republička skupština retko zasedaju, a na njihovim zasedanjima nema pravih rasprava. Čak se učešće opozicionih poslanika u raspravi na sve moguće načine osujećuje, uključujući i nepojmljivo skraćivanje dužine učešća u raspravi na svega pet minuta. Zatim se manipuliše dnevnim redom zasedanja tako da najveći broj zakonskih predloga opozicije nikada ne postaje predmet rasprave. Konačno, i ona prava, koja opozicija po važećim ustavima i poslovnica nesumnjivo ima, vrlo često se bezobzirno gaze. Tako je u nekoliko navrata na neustavan način oduziman imunitet poslanicima prilikom njihovog arbitrarnog prekršajnog i krivičnog progona. A time se narušava nezavisnost zakonodavne u odnosu na izvršnu vlast.

Sve ove činjenice valja pažljivo sabrati i proučiti kako bi se stvorila osnova za zaključivanje. Pretpostavka od koje se polazi jeste da parlamentarni sistem nije na valjan način ustrojen.

Pored ovih ustavnopravnih i institucionalnih, ozbiljnu smetnju uspostavljanju pravog parlamentarizma predstavljale su i spoljašnje okolnosti tokom proteklih sedam godina. Država u kojoj smo ranije živeli doživela je raspad, a potom je došlo do ozbiljnih sukoba i etničkog rata u Hrvatskoj i Bosni. U takvim prilikama po pravilu izostaje oštra polarizacija na vladu i opoziciju, a većina birača se zbije oko vlasti čak i kad je ona veoma loša i izopačena.

Takođe bi valjalo proučiti i način na koji je došlo do osnivanja velikog broja navodno opozicionih stranaka, kao i politiku koju su

one vodile tokom proteklih šest godina. Naročito važan predmet istraživanja biće tekući rad saveznog i republičkog parlamenta i delovanje opozicije u njima. Da bi se to postiglo, proučiće se stenografske beleške sa skupštinskih zasedanja i rad skupštinskih odbora. Odgovarajuća pažnja biće posvećena i skupštinskim poslovnicima i načinu na koji se oni primenjuju, budući da oni pre osujećuju nego što podstiču pravu parlamentarnu raspravu.

Za pouzdanu ocenu prirode i delotvornosti opozicije presudan je njen stav prema vladi i vladajućoj stranci. U dobro uređenom parlamentarizmu, opozicija je u načelu uvek protiv vlade i neprestano pokušava da otkrije njene slabosti, zloupotrebe i veće greške, koje bi se morale platiti gubitkom vlasti kojom se raspolaze. I to se ne čini samo radi kompromitovanja vlade i njenog smenjivanja, nego pre svega zarad zdravog političkog života, budući da suparništvo između vlade i opozicije i povremena promena uloga ovih dvaju činilaca čini boljom i jednu i drugu stranu. Već sada se može reći da opozicija u ovoj zemlji nije dosledno ostvarivala ovu ulogu koju su joj višestranački sistem i parlamentarizam namenili, nego je povremeno, a naročito u presudnim trenucima, podržavala vladu u onim aspektima njene politike u kojima je ona bila najranjivija – u nacionalnoj i međunarodnoj politici. To je, međutim, manje bilo izraženo u skupštinskim raspravama, a više u javnim istupanjima čelnika pojedinih stranaka. Zato će biti neophodna analiza štampe da bi se utvrdila sadržina ovih izjava i mene kroz koje je politika pojedinih stranačkih vođa prolazila.

Konačno, etnička heterogenost stanovništva koje čini postojeću državu ne može a da ne utiče na prirodu postojećeg stranačkog sistema, a time i na karakter središnjih organa vlasti, posebno parlamenta. Pokazalo se, naime, da se u etnički heterogenim državama teško obrazuju prave *političke* stranke, pošto pojedine etničke skupine, naročito manjinske, pokazuju skoro neodoljivu sklonost da svoje interese izraze preko samo jedne stranke, dok bi jedino većinska etnička skupina moglo sebi da dozvoli, i to samo u redovnim prilikama, „luksuz“ deljenja „svojih“ birača na više političkih stranaka. A time se iznova postavlja pitanje ličnog i kolektivnog identiteta kao pretpostavke individualizacije odnosno homogenizacije političkih uverenja i učešća u delatnom političkom životu.

Još od prvih početaka parlamentarizma u Engleskoj postavilo se pitanje koga poslanici u parlamentu predstavljaju. Tako je krajem osamnaestog veka veliki engleski liberal Edmund Berk u pismu

biračima svog izbornog okruga izričito tvrdio da u Donjem domu on predstavlja celu naciju (u smislu naroda koji se konstituisao kao država), a ne birače Bristola koji su ga izabrali. Otuda, zaključuje Berk, poslanik je dužan da u Parlamentu vodi računa o opštim interesima naroda i države, umesto da isključivo zastupa i brani uske interese svog izbornog okruga. A u slučaju sukoba između lokalnih i opštih interesa, prednost treba dati potonjima.

U našem parlamentarizmu, koji još nije na valjan način konstituisan, ovo pitanje postavlja se na još oštriji način. Po jednom mišljenju, poslanici u parlamentu predstavljaju građane kao takve, kao pojedince, nezavisno od njihovih obeležja zahvaljujući kojima pripadaju i pojedinim skupinama: etničkim zajednicama, socijalnim staležima, interesnim grupama i dr. Ovo stanovište daje prednost *individualnom* identitetu građana kao takvih. Po drugom mišljenju, koje trenutno ima više pobornika, poslanici najpre predstavljaju pojedine etničke grupe – recimo, Mađare, Muslimane, Arbanase, Srbe – zatim svoje stranke na čijoj su izbornoj listi dobili mandat u parlamentu, pa tek onda, ako im to uopšte pođe za rukom, i građane kao zbir pojedinaca. Ovo drugo mišljenje daje prednost *kolektivnom* identitetu.

Slično pitanje postavlja se i prilikom razmatranja prirode odnosa stranaka i birača. Kako se u nas prilikom raspodele poslaničkih mandata primenjuje proporcionalni sistem (sa Dontovom formulom), ostalo je nejasno koga stranka uopšte predstavljaju i kakva je priroda odnosa između stranaka i biračkog tela. Kaže se, doduše, da parlamentarna stranka predstavlja birače koji su za nju glasali, ali se ta skupina, sem kao procenat palih glasova, teško može identifikovati. S druge strane, kako se stranke pojavljuju na izborima s kandidatskim listama, postavlja se pitanje za koga birači glasaju: da li za stranke kao takve ili za pojedine ličnosti koje se nalaze na stranačkoj izbornoj listi? Ovo drugo stanovište je veoma sporno, budući da od broja dobijenih mandata samo jedna trećina pripada kandidatima prema rednom broju na listi, dok preostale dve trećine mandata stranačko vođstvo dodeljuje pojedinim kandidatima nezavisno od broja mesta koja na listi zauzimaju.

U radu samih parlamenata postavlja se treće teško pitanje odnosa između ličnog i stranačkog identiteta poslanika kao pojedinaca. Poslanik je, naravno, dužan da u parlamentu nastupa s *kolektivnim* stranačkim identitetom. Postavlja se, međutim, pitanje granica ove njegove obaveze, naročito kada dođe do sukoba između

ličnog mišljenja i stava stranke, individualnog i kolektivnog identiteta.

Sve su to ozbiljna moralna, politička, pravna i institucionalna pitanja u kojima se pojavljuje sukob između individualnog i kolektivnog identiteta. Njih bi svakako trebalo valjano izučiti i napisati odgovarajuću studiju. Pored već navedenih zadataka, za to će biti neophodno i praćenje promena u izbornim rezultatima i stranačkom sastavu parlamenta do kojih je dolazilo posle nekoliko izbora. Naročito bi bilo zanimljivo poređenje izbornih rezultata stranaka koje nastupaju sa *političkim* programom i onih koje nastupaju sa *nacionalnim* znamenjima. Konačno, i to bi bio glavni istraživački posao, proučila bi se praksa rada parlamentarnih i vladinih ustanova, kao i samih stranaka u meri u kojoj to dostupna građa dopušta.

Odabrana bibliografija

I. *Dokumenti*: važeći ustavi, sprovedbeni ustavni zakoni, organski zakoni, izborni zakoni, skupštinski poslovnici, stenografske beleške o radu skupština i njihovih odbora, stranački programi i statuti, predizborni programi, izborni rezultati na izborima od 1990. godine.

II. *Štampa i publicistika*: napisi u novinama o radu skupština i njihovih pomoćnih tela, izjave i govori stranačkih čelnika, osvrti na njihove izjave, politički komentari, feljtoni, intervjui i sl.

III. *Stručni i naučni radovi*. Knjige koje se navode predstavljaju samo uzor radova koji će se koristiti:

Zoran Đinđić, *Jugoslavija kao nedovršena država*, Novi Sad, „Književna zajednica“, 1988.

Zagorka Golubović, Borivoje Kuzmanović, Mirjana Vasović, *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba*, Beograd, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 1995.

Raspad Jugoslavije. Produžetak i kraj agonije, zbornik radova, Beograd, Institut za evropske studije, 1991.

Razaranje društva. Jugoslovensko društvo u krizi 90-tih, zbornik

- radova, Beograd, „Filip Višnjić“ i Filozofski fakultet, 1994.
- Vučina Vasović i Vladimir Goati, *Izbori i izborni sistemi*, Beograd, „Radnička štampa“, 1994.
- Srbija između populizma i demokratije*, zbornik radova, Beograd, Institut za političke studije 1993.
- Rađanje javnog mnjenja i političkih stranaka*, zbornik radova, Beograd, Institut za političke studije i Pravni fakultet, 1992.
- Od izbornih rituala do slobodnih izbora*, zbornik radova, Beograd, Institut društvenih nauka, 1991.
- Izborne borbe u Jugoslaviji 1990-1992*, zbornik radova, Beograd, „Radnička štampa“, 1994.
- Srđan Vukadinović, *Nova politička strategija. Transformacija partijskog i političkog sistema u Crnoj Gori*, Podgorica, „Pobjeda“, 1994.

Kosta Čavoški

THE PARTY AND PARLIAMENTARY SYSTEM AND THE PROBLEM
OF PERSONAL AND COLLECTIVE IDENTITY

Summary

The subject-matter of this subproject will be party and parliamentary system and the problem of personal and collective identity. These will firstly comprise the study of legal presumptions of parliamentarism, including the analysis of positive constitutions and subsequent laws, particularly the electoral law for the people's representatives and standing orders of federal and republican parliaments. Thereupon will be carefully examined electoral scores of four or five subsequent elections since 1990. Finally, as the main part of this subproject, the real work and proceedings of our parliaments and their auxiliary bodies will be studied, described and explained.

Key words: political party, parliament, government, opposition, elections, ethnic group