

Владан Станковић

Институт за политичке студије, Београд

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОБЛИЦИ УМАЊЕЊА ДЕМОКРАТСКИХ КАПАЦИТЕТА У САВРЕМЕНИМ ПОЛИТИЧКИМ СИСТЕМИМА *

Сажетак

Предмет истраживања овог научног рада су поједина институционална решења предвиђена у политичким системима која доводе до умањења демократских капацитета у процесима политичког одлучивања. Циљ истраживања је: да се утврде институционални ентитети који највише доприносе процесу умањења демократског одлучивања, да се сагледају процеси који доводе до умањења демократских капацитета, да се понуде решења која би подигла институционални ниво демократског одлучивања на вишу скалу. Временски оквир своди се на савременост, на оно што је тенденција савремених уставних и политичких пракси и њихових решења. Просторни оквир задржава се на оном што подводимо под „транзициона друштва“, мада су патогена испољавања присутна и у политичким системима „развијеног света“. Методи од којих аутор у истраживању полази су: метод посматрања, догматско-нормативистички метод, анализа садржаја, метод поређења, институционални приступ...

Кључне речи: институције, демократски капацитет, политички систем, уставно право

* Рад је настао као део истраживања на пројекту бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

У савременој политичкој теорији, и уставној пракси, постоји нешто што би могли подвести под „институционалне аномалије“, које угрожавају демократски начина одлучивања у савременим политичким системима. Демократски начин владавине основна је тековина уставноправних система западних демократија базираних на неколико полазних основа: један човек један глас, начело поделе власти, начело међусобне контроле три гране власти, принцип уставности и законитости, гарантовање индивидуалних права и слобода,¹⁾ начело хијерархије (субординација и координација²⁾). У овом раду истражићемо управо институционалне аномалије или „институционалне грешке“ у политичком систему које доводе до умањења демократског капацитета у процесу политичког одлучивања. У овом случају политиколошка парадигма је *демократски облик одлучивања*. Демократија је владавина народа, а демократски облик одлучивања је владавина већине у народу који се политички изјашњава: ко ће у његово име и за његов рачун, да управља политичком заједницом на одређени временски период. Стога институционална аномалија, својим нормираним институционално-политичким изразом, представља пројектовану грешку или квар у механизму политичког одлучивања у демократски конципираном облику владавине. Заправо ови институционални облици преко дегенеративног испољавања онемогућавају функционисање политичког система према: представљању и управљању сходно већини оних који су гласали.³⁾ У овом раду биће речи управо о таквим уставнополитичким решењима која ометају демократско одлучивање и умањују демократске капацитете једне земље.

- 1) Драгиша Драгић, Зоран Лончар, Гордана Дракић: „Правни поредак и слобода појединца“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1/2016, стр.160: „Овде је потребно нагласити да правни поредак нема задатак да гарантује неспутану слободу појединцима, нити би он то могао чак и када би хтео, већ треба да одреди њену праву меру, како би је свако могао уживати.“
- 2) Код *субординације* (а најчешће је срећемо у „стројој управи“: војном и полицијском апарату) подређени субјекти имају мало могућности за самостално одлучивање, јер морају да спроводе опште и конкретизоване наредбе надређених субјеката, док у односу *координације* (нпр. у судству, образовању, итд) подређени субјекти имају веће могућности самосталног одлучивања, будући да им надређени субјекти само упућују опште и препоручујуће норме или савете, тако да подређени могу самостално одлучивати у конкретним случајевима, онако како сматрају да је најбоље за циљеве организације (мериторно одлучивање). Важност хијерархије у некој држави зависи од тога колико је држава централизована, тако да у централизованог држави преовладава субординација, а у децентрализованог је више тенденција ка координацији.
- 3) Легитимизација власти из „владавине већине“ у европски простор је ушла након секуларизације апсолутистичке власти која је легитимизацију остваривала кроз религијско-верско предање. (На ову тему: Alain Tourain: *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, Paris, 1994, стр.65)

1. ТЕОРИЈСКЕ ПОСТАВКЕ

Један не тако мали број аутора институције доводи у везу са оним што би смо подвели под: „кристали друштвених односа“. Тако је за Ленског „свако нормирано понашање“ својеврсна друштвена кристализација.⁴⁾ Сам је процес институционализације поступак кристализације: различитих типова норми, организација и друштвених односа уобличених у друштвене мреже.⁵⁾ Институције су, дакле, „...производи норми и правила и утврђују процедуре политичког понашања“.⁶⁾ Из нормираних понашања лако се да уочити да се ради или о извесним улогама или о повереним позицијама друштвене моћи, па неки аутори под институцијама управо подразумевају „систем улога и положаја који је уређен на основу норми и вредности, стабилан и трајан у свом деловању и препознатљив по својим последицама.“⁷⁾ Пошто улоге и положаји представљају формалну страну друштвеног саобраћаја то један број аутора институције поистовећује са „формалним организацијама“.⁸⁾ А пошто формалне организације међу собом ткају функционалне везе и тако оживотворују друштвени организам, односно систем, то онда говоримо о односима друштвених моћи у организацијама. Институционализовану друштвену моћ чини власт. Власт је дакле друштвена моћ каналисана кроз институције система; „способност изазивања присиле, али и приволе.“⁹⁾ Ипак, основно својство власти је да одређује степен

4) Raymon Boudon, François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, стр. 330-331.

5) David Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 14, The McMillan Company & Free Press, 1968, стр.414: „... process of institutionalization and to look on it as a proces of continuous crystalization of different types of norms, organizations, and frameworks which regulate the processes of exchange of different commodities.“

6) Vukašin Pavlović, „Kvalitet političkih institucija“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2010, стр. 15.

7) Aljoša Mimica, Marija Bogdanović (ur), *Sociološki rečnik*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2007, стр. 192.

8) Milan Bosanac, Oleg Mandić, Stanko Petković, *Rječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977, стр. 242.

9) Fahrudin Novalić, „Moć i podčinjavanje“, *Polemos*, Filozofski fakultet u Zagrebu, Zagreb, бр.1-2/2005, стр. 248: „Moć je sposobnost upotrebe izvora moći s namjerom djelotvornog ostvarivanja volje u međusobno složenim odnosima snaga i unatoč otporu drugih. Manifestacija moći podrazumijeva i onemogućavanje ili sužavanje izbora ponašanja drugih nositelja i subjekata moći. Moć se ne manifestira samo u fizičkoj prisili, nego i u uspješnoj privoli ljudi da nešto učine; i to u okolnostima kad im je prepušten izbor da to ne učine. Ciljevi se, pritom, postižu putem pristanka (konsenzusa), umjesto prisilom.“

координације и субординације: она заповеда! Овде су односи често строго правно нормирани: законским и подзаконским актима (уредбе, правилници, стандарди и сл.), али се понашање институционализује и другим облицима друштвеног нормирања путем неписаних правила понашања и опхођења (пословни обичаји, пословни морал, неписана правила опхођења, одевања и сл.).

Када је реч о односима власти ваља приметити да је за демократски начин одлучивања неопходно утврдити неколико основних постулата без којих нема суштинске демократске владавине: влада коју формира већина након слободних избора, начело поделе власти, независне институције..., Овде ће сада бити речи о институционалним аномалијама које доводе до умањења демократских капацитета једног политичког система...

Институционалну аномалију бисмо, према томе, могли дефинисати као: нормом уређену дисфункцију политичких односа унутар политичког система којим се нарушава његово неометано функционисање по унапред постављеној (демократској) парадигми.

2. ОБЛИЦИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ АНОМАЛИЈА У САВРЕМЕНОМ ДЕМОКРАТСКО-ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ

Међу облицима институционалних аномалија које умањују демократске капацитете једног демократски устројеног политичког система спадају: постојање тзв. „лидерских странака“, постизборне преваре, нарушавање поделе власти, слободан мандат изабраног представника на понуђеној страначкој листи, слабе и зависне институције власти, сужавање слободе изражавања... Аномалија свакако има још, али су ове најчешће у савременим политичким системима, нарочито у „транзиционим друштвима“, где је демократска пракса још увек танушна и крхка, и где не постоје чврсти институционални оквири који би обезбедили неповредивост правила игре.

1. Прва институционална аномалија која може да значајно наруши демократски принцип одлучивања јесте постојање тзв. „лидерских странака“.¹⁰⁾ Овде треба разликовати две категорије

10) Predrag Pavličević, „Model za istraživanje stila političkih lidera u Srbiji na prelazu milenijuma“, *Filozofija i društvo*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, br. 2/2013, стр. 226: „Izražena je volja za moć i narcizam lidera, dok za autoritarnu ličnost karakteristična

странака: Прву врсту чине политичке организације где је политички вођа изабран на демократским унутарстраначким изборима.¹¹⁾ У таквим организацијама вођа се бира на извештајна година (најчешће 4 године), контролу његовог рада донекле врши Велико веће (или тзв. „Главни одбор странке“), а он сам ауторитарно води странку као шеф кабинета владе или опозициони првак у парламенту. У овом случају вођа може бити смењен са места председника партије изкључиво ако доживи изборни дебакл, или ако против њега буде покренут поступак опозива. Он је, дакле, изабран демократским путем – већином гласова чланства на унутарстраначким изборима – али странку води „тврдо“, ауторитарно, и такав стил владавине преноси и у политички простор на државном нивоу.¹²⁾ Овако конципирано партијско вођство може, али не мора обавезно, да нарушава принцип демократског одлучивања.

Нас, међутим, овде занима један други, ужи, случај – а то су тзв. „лидерске странке“ које се формирају око једне личности – лидера партије. У том случају читава странка се идентификује са лидером: то је „његова партија“, па је овде реч о *личној странци*.¹³⁾ Често уместо назива странке, њеног службеног имена – фирме, стоји име и презиме вође.¹⁴⁾ Таква је партија устројена за вођу, док је он жив постоји и странка, када нестане вође нема ни странке. Партија се тада најчешће распадне: најпре у неколико фракција, а на крају понестане и вођине странке. Још је чешћи случај да странка доживи изборни дебакл, и да након тога нестане заједно са њеним лидером са политичке сцене. Овде практично нема институционализованог партијског живота са стабилним политичким странкама које чине темељ савременог уставнополитичког

nesposobnost podnoženja neizvesnosti i nesklonost pažljivom odmeravanju suprotstavljenih razloga uzrokuju sklonost lidera brzom zauzimanju radikalnih ili ekstremnih stavova.“

- 11) Тако нпр. у: Thomas Quinn, „Leasehold or Freehold? Leader-Eviction Rules in the British Conservative nad Labour Parties“, *Political Studies*, SAGE Publications, No. 5/2005, стр. 807: „Once a contest was under way, Tory MPs were obliged to consult with their constituency parties, though they could safely ignore the advice they were offered because voting was secret.“
- 12) Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, Čigoja štampa, Beograd, 2002, стр.129: „Partijski interes najbolje zna vođa koji vodi i rukovodi.“
- 13) Радомир Лукић, *Политичке странке*, Завод за уџбенике и наставна средства/БИГЗ, Београд, 1995, стр. 104: „Једном изабран, вођа странке има апсолутну власт у странци. Он поставља административног председника странке и друге важне страначке органе, он сам одређује страначку политику.“
- 14) Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, нав. дело, стр. 83: „Kao što se režimi prepoznaju po imenu vladara tako se i partije prepoznaju po imenu ljudi koji ih vode.“

система једне земље.¹⁵⁾ Овакав облик страначког устројства погодује изградњи једног свеопштег модела ауторитарног владања у читавом друштву, јер наместо странке која је вођина, нека врста његове прђије и приватног власништва, сада имамо ситуацију у којој вођа читав државни организам третира исто као и странку преко које је дошао на власт. Сада није само политичка партија његово власништво, то сада постаје и читав држава и њен апарат. Вођа се проглашава за државног лидера – државника, он одлучује о свему: креира партијски живот у земљи, контролише све државне и парадржавне ресурсе, пита се о свему... У каснијој фази своје ауторитарне владавине таква власт постаје лична власт, а своју судбину вожд везује за судбину читаве државе и народа којим управља.¹⁶⁾ Сада вођа постаје: „гарант суверености и слободе народа“, „једини носилац државне независности“, „заштитник слободе њених грађана“... Овде се лако може уочити како концепт политичке културе који једну странку изграђује „лидерски“ (као да је партија приватно власништво њеног оснивача и као да без њега не може да опстане) на крају читаву политичку збиљу у једној земљи подиже на ниво личне власти оснивача странке, „оца нације“, „неприкосновеног лидера“.¹⁷⁾ Страначки органи: Пленум (тзв. „Скупштина странке“), Велико веће (тзв. „Главни одбор“) и Мало веће (тзв. „Председништво странке“) само су маска и параван за неограничену владавину вође. Овде нема никаквог демократског одлучивања, већ се исти партијски вођа бира акламацијом.¹⁸⁾ Уместо да страначки органи прате и надзиру рад страначког вођства и самог вође, вођа надзире страначке органе, и сваку, па и најмању, непослушност драконски санкционише (јавним укором, дисциплинском одговорношћу, искључењем из странке, чак и прогонима и репресалијама). Тако конципирано

15) Srđan Nastasijević, *Partijski sistem Srbije 1990-2008 – između polarizacije i konsolidacije*, Magistarski rad, FPN, Beograd, 2009, стр.108: „(...) u institucionalizovanim partijskim sistemima partijske organizacije nisu podređene interesima i ambicijama lidera.“

16) О значају политичких партија за посредничку демократију у: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.

17) Predrag Pavličević, „Model za istraživanje stila političkih lidera u Srbiji na prelazu milenijuma“, *Filozofija i društvo*, стр.226: „Gubljenje liderovog osećaja za realnost produkuje kontraverzност i anahronost u delanju.“

18) О аklamационом начину избора страначког вође у: Antonino Anastasi, “Partiti e offerta di elezioni primarie per la scelta dei candidati alle cariche pubbliche – tra democratizzazione, plebiscitarismo e partecipazione”, XXIII Convegno nazionale della Società Italiana di Scienza Politica (Sisp) Università degli studi LUISS Guido Carli Roma 17 – 19 settembre 2009.

стање ствари онда се преноси и у ванстраначко поље политичког система те земље.

2. Следећи чинилац који значајно нарушава демократске форме одлучивања унутар једног политичког устројства, јесте тзв. *постизборна превара*, која се за сада кривичноправно не санкционише, већ се све последице које из ње произилазе, евентуално, препуштају политичком санкционисању разочараних бирача, на неким наредним изборима.¹⁹⁾ Овај облик умањења демократских капацитета одлучивања релативно је новијег датума, и указује на пад политичког морала, али и на низак ниво демократске културе у земљама у којима се дешава. Тако нпр. једна политичка опција у политичкој кампањи заступа одређени политички курс са унапред познатим одговорима у ком правцу ће водити земљу и друштво. Сходно резултатима заступљеним у кампањи бирачи се опредељују „За“ или „Против“ те опције. На основу тих унапред датих обећања у предизборној кампањи ова политичка групација добије поверење народа на изборима. Међутим, онда се дешава нешто што би до скоро било не само чудно него и незамисливо у политичкој пракси: чим се избори заврше, а рефлектори погасе, вођа странке и његови најближи сарадници седају иза кулиса, за сто са креаторима моћи који уопште нису били предмет демократског потврђивања на изборима, и договарају често дијаметрално супротно вођење опште политике земље, а све под изговором да је то једини могући пут у (за) датим оквирима (услед дужничке уцењености, или безбедносног контекстуализирања у унапред детерминисаним геополитичким оквирима).²⁰⁾ Избори и општа политичка воља гласача (*volonté générale*) се обесмишљавају, јер се сада чак и базичне политичке смернице једне земље пребацују на тзв. „доносиоце одлука“ из најближег окружења лидера странке и политичког вође.²¹⁾ Оно што је најтрагичније у читавој овој причи јесте да партијски вођа

19) О изборним нерегуларностима у постизборном периоду у: Gamze Çavdar, „Beyond Election Fraud – Manipulation, Violence and Foreign Power Intervention“, in: *Election Fraud – Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (eds. Michael Alvarez, Thad E. Hall, Susan D. Hyde), Brookings Institution Press, 2009, стр. 50-70.

20) Многобројни облици изборних превара забележени су у до сада најдетаљнијој студији случаја на ову тему, у: John Fund, *Stealing Elections – How Voter Fraud Threatens Our Democracy*, Encounter Books, 2013.

21) Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, нав. дело, стр. 131: „Uzak krug ljudi iz neposrednog okruženja ima privilegiju da iznese svoje mišljenje ili da mu budu poverene važnije odluke, a ostali gotovo da dobijaju naređenja.“

и његово најуже окружење сарадника никоме не одговарају за почињени злочин над демократијом и начелом: *Vox populi, vox Dei*.

3. Наредни институционални облик умањења демократских капацитета једне земље и њеног политичког система огледа се у: *нарушавању начела поделе власти*.²²⁾ Земље у тзв. „транзицији“, суженог и пренетог суверенитета, налазе се у процесима контекстуализирања својих политика са политикама које од њих очекују: 1) *Велике силе* чијим политикама удовољавају; 2) *Међународне организације* са чијим се принципима саглашавају; и 3) *Наддржавне творевине* ка којима без смисаоног и интересног преиспитивања хрле. У том процесу исказује се потреба за ефикасним активним политичким деловањем, у којем се прескачу редоследи и потези, а све како би се удовољило апетитима „великих“ од којих све више зависи и политичка оријентација „малих“ у сваком погледу. Ово „ефикасно и активно деловање“ за последицу има нарушавање начела поделе власти, као фундаменталног начела демократске владе још од времена Монтеѕкјеа.²³⁾ Наиме, због диктата споља и суженог суверенитета, али и потребе да се „процеси убрзају“, долази до активног пенетрирања извршне власти у овлашћења и послове законодавне као и судске власти, што демократију на неки начин чини „дефектном“.²⁴⁾ Мешање извршне власти (егзекутиве) у законодавну власт (легислативу) нарушава саме основе демократске парламентарне борбе.²⁵⁾ Појавни облици савремене

22) Патко Марковић поделу власти дефинише тако што: „једна власт контролише другу власт (*le pouvoir arrête le pouvoir*). (...) теорија о подели власти подразумева да је свака од три државне функције поверена низу органа међусобно координираних, који образују једну организациону целину.“ (Патко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2016, стр. 180)

23) Шарл Монтеѕкје дели власт у три гране: 1) На ону који доноси или прописује законе (законодавна власт); 2) Ону која спроводи или извршава законе (извршна власт); 3) Ону која примењује или тумачи законе у конкретним спорним животним ситуацијама (судска власт). (На ову тему у: Charles de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XI, ch. VI, *Oeuvres completes*, I. 2, Paris, 1951).

24) Тако је нпр. Зоран Стојиљковић мишљења да, између осталог и, слабе структуре парламентарног представљања стварају „дефекте демократије“. (Zoran Stojiljković: “Srbija pred izazovima promena”, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), стр. 37: „Defektne demokratije: 1) partokratija; 2) rezultirajuće slabe strukture (parlamentarne) reprezentacije; 3) nepotpuna decentralizacija vlasti; 4) ograničeni, od stranih izvora zavisni potencijali civilnog društva; 5) uticaj moćnika – posebnih ekonomskih i političkih interesnih grupa na medije; 6) spori... sudski procesi; 7) slabi kapaciteti za suzbijanje korupcije.“)

25) Има аутора који као основно својство парламентарне власти истичу управо равнотежу између законодавне и извршне власти. Тако нпр. Горан Буцак: „У ужем значењу, парламентаризам је један специфичан институционални аранжман, односно систем организације власти чија је окосница равнотежа и сарадња законодавне (парламента)

пенетрације егзекутиве у легислативу су: масовно доношење закона по хитном поступку без јавне расправе, масовно издавање подзаконских аката са законском снагом, скраћивање процедура за доношење закона, ригидни скупштински пословници који ограничавају активности и рад посланика и своде скупштински пленум на машинерију за изгласавање закона, ограничавање праћења рада скупштинских заседања, минимизација рада скупштинских одбора и слично.²⁶⁾ Све ове појаве нарушавају основна начела демократског одлучивања, а тиме и смањују демократске капацитете једне земље. Оне представљају патогену појаву јер фаворизују извршну власт и доприносе нарастајућој снази ауторитаризма у једном друштву, где се крше основна људска права и процедуре одлучивања које се уводе управо да би одлуке сазреле и постале правно ваљане и на корист свих.²⁷⁾

4. Још један облик умањења демократског капацитета политичког одлучивања састоји се у: *обавези поштовања слободног мандата народног посланика*.²⁸⁾ У ситуацији када је у већини земаља у транзицији уведен пропорционални изборни систем, или систем сразмерног представништва,²⁹⁾ увођење слободног односно независног мандата народног посланика који је изабран

и извршне (влада) власти, при чему би постојала извесна превага законодавне власти над егзекутивом и то, пре свега, као изборне (влада произилази из парламента и овоме је одговорна), и контролне улоге парламента.“ (Драган Петровић, Горан Буцак, *Промене политичког система Србије*, Хектор принт, Београд, 2007, стр. 120)

- 26) Vladimir Pavićević, „Analiza dometa institucionalnog razvoja Srbije u periodu od 2006. do 2010. godine“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), стр. 146: „Veliki broj zakona, čak i onih sistemskih, veoma važnih, usvaja se po hitnom postupku, a javna rasprava se ne praktikuje. Odnos izvršne vlasti prema zakonodavnoj doprinosi srozanju autoriteta ključnog zakonodavnog tela.“
- 27) Smiljko Sokol, „Načelo diobe ili ograničenja vlasti“, *Politička misao*, Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu, Zagreb, br. 1/1992, стр. 7: „Kroz međusobnu suradnju i nadzor jedna vlast treba sprečavati drugu da ne postane arbitarna i despotiska, da ne bude zloupotrijebljena od onih koji je vrše naučtrb političke slobode građana.“
- 28) „У представничким системима западних земаља мандат изабраном представнику није могуће одузети или је то намерно отежано.“ (Милан Јовановић, „Уставне реформе и представнички мандат“, у зборнику: *Уставне промене* (приредили: Оливера Вучић, Коста Чавошки), Правни факултет, Београд, 2003, стр. 403)
- 29) Тако је нпр. у Републици Србији слободни посланички мандат уведен пресудом Уставног суда Србије из 2003. године. (О овоме у: Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka, Beograd, 2006, стр. 108: „Inferioran položaj poslanika u odnosu na partijsko rukovodstvo temeljno je promenjeno odlukom Ustavnog suda Srbije 27. maja 2003, kojim je proglašeno načelo slobodnog poslaničkog mandata. Tom odlukom Ustavni sud stao je na put samovolji partijskih rukovodstava, ali je omogućio zloupotrebe mandata od strane poslanika. Stoga su efekti ove sudske odluke dvoznačni: pozitivni i negativni.“)

са страначке листе а не вољом бирача, представља тешку повреду демократске верификације народне воље, и посредни облик политичке корупције.³⁰⁾ Обавеза поштовања слободног мандата, у овом случају, је правно неодржива као *contradictio in adjecto*, јер се поставља питање: Како је могуће да једна особа задржи од матичне странке опозвани посланички мандат, ако она није изабрана непосредно од стране бирача, већ јој је мандат поверен управо са листе страначке врхушке октроисаним актом?³¹⁾ Посланик тада практично носи мандат у другу странку, иако је тај мандат претходно припадао чак можда и дијаметрално супротстављеној политичкој опцији, под најчешћим изговором да је стечени мандат његов.³²⁾

Сасвим је друга позиција када се избор посланика обавља према тзв. већинском или, још прецизније, униноминалном изборном моделу, у коме се један посланик бира у једној изборној јединици. У том случају изабрани народни представник има право и може да по сопственом нахођењу одлучи не само да напусти посланички клуб (који је стао иза њега на изборима) већ и да напусти странку која га је на изборима подржала, па чак и да приђе другом посланичком клубу и да промени странку, јер су за њега именом и презименом гласали бирачи на непосредним изборима, те је у том контексту веза између изабраних и оних који су бирали далеко чвршћа. Када је, дакле, о већинском изборном систему реч, све су ове радње легитимне и не нарушавају демократско политичко одлучивање сходно начелу: један човек један глас.³³⁾

30) На ову тему: „Слободан мандат – слободно прелетање“, *Политика*, Београд, 28.07.2012: „Сада се многи слажу да слободан мандат није требало увести без клаузула и да можда треба забранили да у току једног сазива посланици прелазе у другу групу.“

31) Занимљиво је да чл. 102 Устава Републике предвиђа да је: „Народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.“ (<http://mojustav.rs/tekst-odredbe-102/>) Ово практично значи да политичка странка располаже мандатом. Ипак, Уставни суд је 2003. године ускладио ову одредбу са захтевима „Венецијанске комисије“, па је донео пресуду према којој је мандат посланика самовласан. Тако је задржан пропорционални изборни систем сразмерног представништва, али је посланику омогућено да добијени мандат од странке којој припада задржи и противно захтеву странке на чијој је листи одабран.

32) Овде се поставља питање: Како неко ко није самостално и самовласно стекао посланички мандат од народа може њиме да располаже? (О утицају страначког мандата посланика на његову савест и заступање народних интереса у: Драган Марковић, „Могућности и перспективе демократизације политичких институција у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2016, стр. 58)

33) Све ово доводи до *картелизације* политичких странака: до увезивања страначких врхушки без обзира на идеолошку или нпр. геополитичку опредељеност. Страначки врхови партија узурпирају делове друштвене и политичке моћи, отуђују се од матичне

Искуства транзиционих земаља показала су да, захваљујући постојању слободног мандата, најчешће опозициони посланици напуштају посланичке клубове матичних странака (које су их и упутиле у парламент) и постају тзв. „слободни стрелци“ или „независни посланици“. Тада се дешава да се управо у кључним моментима (када је потребно подржати важан законски предлог) придружују владиној већини, или се чак одмах прикључују посланичком клубу владајуће већине, што такође грубо нарушава принцип поштовања већинске народне воље, као полазне основе демократске верификације власти.³⁴⁾

5. *Слабе и зависне институције* такође доводе до умањења демократског капацитета политичког одлучивања. У оваквом систему власти институције престају да буду апстрактне, надљудске творевине, у којима функционалне одлуке мериторно доносе стручно оспособљени кадрови (бирократе).

Када су институције слабе и зависне долази до следећих нус-појава: помањкање институционализације, специјализације и стварања рационалне и ефикасне јавне управе; лични односи власти и лична владавина; парантелизам; непотизам; аномија и произвољно тумачење норми; клијентелизам у запошљавању; каријеристички мотивациони импулси наместо стручног оцењивања; мито; корупција...³⁵⁾ Институције су овде, дакле, крхке и у дубокој зависности од ауторитарног вође и његовог уског круга сарадника. На нижим нивоима власти, институције су закржљале, а односи су феудализовани: управитељу или каквом директору су поверени и посед (финансије) и права, без јасне и непристрасне контроле онога што исти свакодневно чини. Такав управитељ одговара централној власти, а своје добре односе са центром

страначке базе и ступају у трговине и трампе са политичким опонентима. Наместо поделе друштвене моћи, кроз институционализовану политичку власт, добијамо политичку класу на једној страни друштвеног стратума; и обичну светину, масу – народ којим се влада, на другом полу редистрибутивне моћи. (О овоме у: Gaetano Mosca, *La classe politica*, Universale Laterza, 1975)

- 34) Да постоји проблем у односу: избор на листама (пропорционални изборни систем) – слободан мандат, уочава и Милан Јовановић: „Посланици са слободним мандатом лишени санкције опозива у систему парламентаризма-у-зачетку би лако могли бити предмет притисака, учена, итд, ради трговања њиховим гласом. Зато сматрамо да посланик уколико слободном вољом напусти политичку странку са чије је листе добио мандат, тај мандат мора и да врати.“ (Милан Јовановић, „Уставне реформе и представнички мандат“, нав. дело, стр. 411)
- 35) Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, нав. дело, стр. 157: „Položaj gospodara karijera obezbeđuje partijskom vođi presudan uticaj na ostale pripadnike rukovodećeg kruga.“

одлучивања остварује ванинституционално, личним каналима и везама, често додворавајући се претпостављеној врхушки: ситним противуслугама и подмићивањима. Овде, дакле, институције немају пуну моћ деловања, нити су они који у њима раде људи од интегритета који остварују слободу доношења одлука на основу поверених овлашћења. Направљен је један систем личне владавине, у коме се институционална овлашћења не користе, већ се симулира институционално функционисање, а за све се пита сам врх хиперактивне егzekутиве који се тада буквално „меша у све“.³⁶⁾ У таквим ситуацијама сам врх извршне власти одлучује и у неким питањима која су далеко испод описа посла којима се бави: председник, премијер или министри у демократски уређеним друштвима. Све ово доводи до поједностављења државног апарата, до његове дистрофије и замрлости, а систем постаје све неефикаснији и неефективнији и све теже функционише: ствара се тихо контролисани хаос, а осећај да је управа услужни сервис грађана постепено нестаје. Од начела демократске контроле рада управе као сервиса грађана овде нема ни трага.

6. Коначно, овде ће бити речи о још једном, истина посредном, облику умањења демократских капацитета политичког одлучивања, а то је *сужавање слободе изражавања*. Слободно изражавање мисли и политичких идеја старо је колико и сам демократски приступ политичком одлучивању и досеже до грчких полиса из времена Антике. Данас, у ери масовних политичких заједница, технологија манипулације свешћу људи се толико изверзирала и усложила да се озбиљно намеће питање: Шта је са слободом појединца, и да ли су данашње јединке заиста слободни чланови политичких заједница којима припадају? Овде се сада, као велики проблем али и искушење, намећу вештине сужавања слободе изражавања, које онемогућавају комуникацију, аргументацију и делиберацију између емитера и политичког аудиторијума (потенцијалних гласачких перцептора). Слобода изражавања омогућава добру информисаност бирача, а без добрих и правовремених информација нема дефинисања и излучивања опште политичке воље, па ни рационалних избора преточених у најбољу или бар најпожељнију политичку опцију. Изостанак или смањење јавних расправа, ограничавање пленумских расправа у законодавном телу, изостанак преноса седница скупштинских од-

36) Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 205: “Ауторитарни систем заснован је на јединству власти. Јединство власти у њему спроводи се у корист егzekутиве.”

бора, недостатак слободног јавног дискурса у медијима, ограничавање јавног ангажмана опозиције, али и независних мислећих људи..., представљају последице оваквог приступа политичком одлучивању.³⁷⁾ У сваком од ових случајева нарушава се основни демократски постулат да свако има право на истиниту, тачну и правовремену информацију на основу које ће моћи да пресуђује и доноси политичке одлуке. Све се ово оправдава тзв. *помањкањем времена* које се из јавног дискурса, сели у институционалну раван скупштинских клубова.³⁸⁾

3. ПРЕДЛОГ МЕРА

1. Посредничка демократија долази из унутарстраначких односа, из развијања полемика у њима, и изналажења најбољих решења из јасних и јачих аргумената. Лидерске странке гуше демократске капацитете, јер се ауторитарни поредак власти у странци сели на државни ниво. Још су погубније „личне странке“, странке „Једног човека“, који политичку организацију третира као личну својину. Таква странка се не може замислити без свог лидера: челништво странке је неодговорно и несамостално, баш као и само чланство. Неопходна је институционализација политичких странака у страначком простору (партијска предвидљивост и стабилност), и креирање таквог политичког амбијента у коме постоји могућност смењивости страначког врха.

2. У земљама које тек изграђују демократски поредак власти, и где не постоје изграђена и институционализована правила игре (која би створила отклон од сваке тек привремене и променљиве власти), постоји простор да се чине „предизборно-постизборне преваре“. Оно што се у кампањи обећа, не само да се не испуњава након избора, већ се чини све супротно. Овде се ствара једна врста легалистичког пуча, јер се воља народа на изборима накнадно занемарује и спроводи политика која нема легитимитет (а самим тим ни основ за легалитет). Одлуке које је донела та и таква власт могле би сасвим легитимно накнад-

37) Овога има како у јавности, тако и у институцијама система. Тако нпр: Vladimir Pavićević, „Analiza dometa institucionalnog razvoja Srbije u periodu od 2006. do 2010. godine“, у зборнику: *Kvalitet političkih institucija* (приредио: Вукашин Павловић), стр. 146: „Nosilac zakonodavne vlasti u Srbiji dodatno je oslabljen partijskom kontrolom poslaničkih mandata i minimalno iskorišćenim nadležnostima skupštinskih odbora.“

38) Vukašin Pavlović, „Kvalitet političkih institucija“, нав. дело, стр. 19: „(...) za mnoge važne zakone nema se dovoljno vremena čak ni za uobičajne parlamentarne debate.“

но бити преиспитане, јер су саме засноване на нелегитимном деловању. Увођење непосредног одлучивања путем референдума о легитимности кључних одлука које је донела нова власт, а на основу постизборне преваре, представља начин да се сузбије штетно и антиуставно деловање политичке номенклатуре која је у том тренутку на власти. Повећана изборна апстиненција указује на кризу легитимитета и удаљава потенцијалне бираче од права да доносе политичке одлуке.

3. Потребно је спроводити строгу поделу власти кроз: онемогућавање пенетрације извршне власти у законодавну, поштовање дигнитета парламента и народних посланика, придржавање процедура које предвиђа устав, закони и подзаконска акта (правилници, пословници и слично). Истовремено, веома је важно детаљно уредити и контролне механизме између три гране власти.

4. У пропорционалном изборном систему (гласање за страначке листе) неприхватљиво је постојање слободног мандата у власништву посланика, јер то може довести до грубих злоупотреба, и директног нарушавања народне воље. Уколико постоји пропорционални изборни систем, а слободан мандат, онда би требало да се о томе питају бирачи, и да они самостално бирају народне посланике са листе за коју гласају. Слободан мандат посланика могао би бити неупитан такође и уколико би био предвиђен већински или униноминални изборни систем.

5. Неопходно је градити снажне и од власти и личних односа независне институције засноване на поштовању апстрактних правила и безличних односа унутар којих се дешавају радни процеси. Ово је један од основних постулата правне државе.

6. Слобода изражавања путем јавних средстава информисања, спречавање свих облика: цензуре, аутоцензуре, коруптивног лобирања, партијских притисака на емитере..., представља основ доброг информисања бирача како би се ојачали демократски капацитети једног друштва, и оспособљавање да се чине рационални и квалитетни политички избори.

ЛИТЕРАТУРА

Драгић Драгиша, Лончар Зоран, Дракић Гордана, „Правни поредак и слобода појединца“, *Српска политичка мисао*, Vol. 51, бр. 1/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 155-168.

Јовановић Милан, „Уставне реформе и представнички мандат“, у зборнику:

- Уставне промене (приредили: Оливера Вучић, Коста Чавошки), Правни факултет, Београд, 2003, стр. 398-411.
- Лукић Радомир, *Политичке странке*, Завод за уџбенике и наставна средства, БИГЗ, Београд, 1995.
- Марковић Драган, „Могућности и перспективе демократизације политичких институција у Србији“, *Српска политичка мисао*, Vol. 48, бр. 2/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 55-70.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2016.
- Петровић Драган, Буџак Горан, *Промене политичког система Србије*, Хектор принт, Београд, 2007.
- „Слободан мандат – слободно прелетање“, *Политика*, Београд, 28.07.2012.
- Anastasi Antonino, „Partiti e offerta di elezioni primarie per la scelta dei candidati alle cariche pubbliche – tra democratizzazione, plebiscitarismo e partecipazione“, XXIII Convegno nazionale della Società Italiana di Scienza Politica (Sisp) Università degli studi LUISS Guido Carli Roma 17 – 19 settembre 2009.
- Bosanac Milan, Mandić Oleg, Petković Stanko, *Rječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977.
- Boudon Raymon, Bourricaud François, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986.
- Џавдар, Gamze: „Beyond Election Fraud – Manipulation, Violence and Foreign Power Intervention“, *Election Fraud – Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (eds. Michael Alvarez, Thad E. Hall, Susan D. Hyde), Brookings Institution Press, 2009.
- Fund John, *Stealing Elections – How Voter Fraud Threatens Our Democracy*, Encounter Books, 2013.
- Goati Vladimir, *Partijski borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka, Beograd, 2006.
- Quinn Thomas, „Leasehold or Freehold? Leader-Eviction Rules in the British Conservative nad Labour Parties“, *Political Studies*, Vol. 53, N° 5, SAGE Publications, стр. 793-815.
- Mimica Aljoša, Bogdanović Marija (ur): *Sociološki rečnik*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2007.
- Mosca Gaetano, *La classe politica*, Universale Laterza, 1975.
- Montesquieu de Charles, *De l'esprit des lois*, livre XI, ch. VI, *Oeuvres completes*, I. 2, Paris, 1951.
- Nastasijević Srđan, *Partijski sistem Srbije 1990-2008 – između polarizacije i konsolidacije*, Magistarski rad, FPN, Beograd, 2009.
- Novalić Fahrudin, „Moć i podčinjavanje“, *Polemos*, Vol. 8, N° 1-2/2005, Filozofski fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005, стр. 239-263.
- O'Donnell Guillaume, Schmitter Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.
- Orlović Slaviša, *Političke partije i moć*, Čigoja štampa, Beograd, 2002.
- Pavićević Vladimir, „Analiza dometa institucionalnog razvoja Srbije u periodu od 2006. do 2010. godine“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beo-

- grad, 2010, стр. 143-149.
- Pavličević Predrag, „Model za istraživanje stila političkih lidera u Srbiji na prelazu milenijuma“, *Filozofija i društvo*, Vol. XXIV, N° 2/2013, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2013, стр. 211-238.
- Pavlović Vukašin, „Kvalitet političkih institucija“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2010, стр. 9-33.
- Sills David (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 14, The McMillan Company & Free Press, 1968.
- Sokol Smiljko, „Načelo diobe ili ograničenja vlasti“, *Politička misao*, Vol. XXIX, N° 1/1992, Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu, Zagreb, 1992, стр. 3-18.
- Stojilković Zoran, „Srbija pred izazovima promena“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2010, стр. 33-65.
- Tourain Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, Paris, 1994.

Vladan Stankovic

INSTITUTIONAL FORMS IMPAIRMENT OF DEMOCRATIC CAPACITY IN CONTEMPORARY POLITICAL SYSTEMS

Resume

The author indicated six acute institutional anomaly which significantly reduce the democratic capacities of political decision-making. The occurrence of these pathogens are: the existence of leadership (and even personal parties), institute of election fraud, disregard for the principle of separation of powers usually by the executive, the obligation to respect the free mandate of representatives chosen from the party lists, weak and dependent on the arbitrariness of the powerful institutions and, ultimately, the freedom of expressing narrowing and narrowing of information available to voters. The author then offers suggestions of measures to pathological state of social anomie overcome.

Keywords: institutions, democratic capacity, the political system, constitutional law

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.