

# Argument za ustavnu reformu u Ukrajini

*Travanj 13, 2016*

**Autori:** Roger Myerson, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomske znanosti (2007.); Gerard Roland, profesor na UC Berkeley i profesor E. Morris Cox; Tymofiy Mylovanov, suosnivač VoxUkraine-a, počasni predsjednik Kijevske škole ekonomije.

## Učestale političke krize u Ukrajini

Dana 10. travnja 2016. godine premijer Ukrajine Arsenij Jacenjuk najavio je svoju ostavku, nagovještavajući da bi u budućnosti mogao imati ambiciju kandidirati se za predsjednika. Gospodin Jacenjuk podržao je predsjednika parlamenta Volodimira Grojsmana, za kojeg se smatra da je lojalan predsjedniku Ukrajine Petru Porošenku, kao svog nasljednika.

Učestale političke krize, kratkotrajne vlade i sveprisutna korupcija uobičajena su pojava u Ukrajini. Podjednako uobičajeni su politički sukobi između predsjednika i premijera, osim u slučajevima kada predsjednik konsolidira većinu stvarne moći. Međutim, snažni predsjednici često zloupotrebljavaju svoju vlast, a njihovu moć može ograničiti jedino prosvjed na ulicama, koji ponekad kulminira prosvjedom na Majdanu (prim. prev. glavni trg u Kijevu) i svrgavanjem predsjednika.

Razočarana političkim sukobima, sporim napretkom reformi i neuspjehom u eliminaciji korupcije nakon posljednjeg Majdana, ukrajinska javnost aktivno raspravlja o tome koji bi demokratski sustav bio najbolji za zemlju. Postoji ozbiljan razlog za vjerovanje da su fundamentalne ustavne promjene neophodne kako bi se Ukrajina oslobodila sustavnog obrasca političkih kriza i endemske korupcije.

## Slabosti Ustava?

Ukrajina ima mješoviti parlamentarno-predsjednički sustav u kojem premijer i predsjednik imaju kontrolu nad različitim dijelovima izvršne vlasti. Predsjednik se bira izravno od strane građana, dok parlament imenuje premijera. Predsjednik ima ovlasti nad rukovoditeljima lokalnih vlasti i određenim dijelovima nacionalne vlade, dok premijer kontrolira većinu nacionalne vlade. Ova mješavina predsjedničke kontrole nad lokalnim vlastima i nacionalnih ministara koji su odgovorni parlamentu posebno je jedinstvena za Ukrajinu.

Takvo preplitanje ovlasti stvara brojne prilike za političke sukobe i međusobno optuživanje. Posebno je disfunkcionalna predsjednikova ovlast da imenuje čelnike lokalnih uprava. Ovi dužnosnici, koje imenuje predsjednik, imaju malo poticaja raditi ono što birači žele; umjesto toga, fokusirani su na provođenje predsjednikovih interesa. Istovremeno, premijer kontrolira većinu ministara nacionalne vlade. Kako se predsjednik i premijer međusobno nadmeću za veću moć, nacionalne i lokalne vlasti bivaju uhvaćene u unakrsnoj vatri, gdje dužnosnici na različitim razinama sabotiraju jedni druge.

Drugi fundamentalni problem je taj što Ukrajini hitno treba nacionalni lider posvećen borbi protiv korupcije u vladi. Ustav Ukrajine daje predsjedniku ovlast da imenuje, uz odobrenje parlamenta, glavnog tužitelja i šefa službi sigurnosti. Međutim, da bi predsjednik mogao ispuniti ulogu lidera posvećenog borbi protiv korupcije, bilo bi neophodno ukloniti njegovu odgovornost za imenovanje dužnosnika u administraciji. Svaki lider bi se suočio s politički teškom situacijom ako bi morao istraživati optužbe za korupciju protiv dužnosnika koje je sam imenovao.

Narod Ukrajine mogao bi gledati na predsjednika kao na osobu spremnu nadgledati istrage o korupciji ako bi ovlast za imenovanje izvršnih dužnosnika bila u potpunosti prenesena na premijera, kojeg bira Vrhovna rada, i na lokalne guvernera, koje biraju lokalna vijeća. Ovaj potez bi također smanjio mogućnosti

za političke sukobe i poboljšao odgovornost vlade, jer bi onemogućio predsjedniku i premijeru da međusobno prebacuju krivicu za neuspjehe izvršne vlasti.

## **Poređenje predsjedničkog i parlamentarnog sustava**

Demokracije u svijetu podijeljene su na predsjedničke i parlamentarne sustave. Naravno, ne postoji savršen demokratski sustav. Postoje kompromisi između prednosti i nedostataka različitih demokratskih sustava. U naredna dva dijela pružamo široku usporednu analizu predsjedničkih i parlamentarnih sustava, kao i njihove ovisnosti o različitim vrstama izbornih pravila za biranje zakonodavnog tijela. (Ova analiza je sažeta u tablici na kraju članka.)

U predsjedničkim demokracijama, šef izvršne vlasti (predsjednik) bira se neovisno o zakonodavnoj vlasti (parlamentu). Parlament, dakle, nema ovlast smijeniti predsjednika, osim putem opoziva (impeachmenta), i to samo u izuzetnim okolnostima.

U parlamentarnom sustavu, izvršna vlast (premijer) bira se u parlamentu, koji također ima ovlast smijeniti vladu putem neuspjelog glasanja o povjerenju. Dakle, u parlamentarnim sustavima ne postoji ustavna podjela između izvršne i zakonodavne vlasti.

Kada većinska koalicija kontrolira vladu u parlamentarnom sustavu, odluke se mogu donositi brzo i učinkovito. Ovisnost premijera o većini u parlamentu povećava njegov poticaj da održi reputaciju pouzdanog raspoređivanja koristi vlasti zastupnicima koji ga podržavaju. Članovi vladajuće parlamentarne koalicije mogu također biti motivirani podržati neki zakon ako se to glasanje poveže s povjerenjem u vladu, o kojem ovisi njezin opstanak. Kao rezultat, parlamentarne stranke su obično discipliniranije i kohezivnije od stranaka u predsjedničkom sustavu.

U predsjedničkom sustavu, predsjednik će vjerojatnije dijeliti privilegije i beneficije onima koji mu pružaju političku podršku i mogu pridonijeti njegovu reizboru. Zbog toga se zakoni često moraju dopunjavati odredbama za posebne interese, takozvanim „lokalnim projektima“, kako bi se pridobila podrška zastupnika koji imaju slabiji osjećaj stranačke discipline nego što je to slučaj u parlamentarnom sustavu. U parlamentarnom sustavu, ako nijedna stranka nema većinu u zakonodavnom tijelu, vlada može biti paralizirana sve dok se ne postigne dogovor između stranaka koje zajedno imaju većinu mjesta kako bi formirale vladu. Ovo se često događa nekoliko tjedana nakon izbora, ali nova vladajuća koalicija se obično brzo formira.

U predsjedničkom sustavu, međutim, takva paraliza u donošenju odluka može trajati cijeli mandat predsjednika, ukoliko njegova stranka ne kontrolira zakonodavno tijelo, što se redovito događalo u SAD-u posljednjih desetljeća.

Stranke u parlamentarnoj koaliciji mogu prijetiti obaranjem vlade ako ne dobiju dovoljno koristi od sudjelovanja u koaliciji. Takve prijetnje u parlamentarnom sustavu mogu dovesti do rizika ponovljenih političkih kriza i produženih razdoblja bez funkcionalne vlade. Međutim, ovaj rizik se može minimizirati ustavnim pravilom koje se naziva „konstruktivno izglasavanje nepovjerenja“, prema kojem parlamentarna vlada pada samo kada postoji alternativna većina za njezinu zamjenu. Ovo pravilo je prvo uvedeno u Njemačkoj i sada se koristi u mnogim zemljama.

Postoje neki primjeri dobro funkcionirajućih predsjedničkih režima gdje su ovlasti izvršne vlasti ograničene, jer je zakonodavno tijelo učinkovito kontroliralo tendenciju predsjednika da povećavaju svoju moć. Primjeri su SAD i Čile. Međutim, većina predsjedničkih režima u svijetu pokazuje tendenciju prema autokraciji, jer predsjednici redovito pokušavaju proširiti ovlasti svoje funkcije dok praktički ne kontroliraju sve grane vlasti. Ovo može dovesti do zlouporabe vlasti od strane predsjednika koji smatra da su mu ovlasti neograničene.

Primjeri su Rusija i Turska. Sve bivše zemlje Sovjetskog Saveza usvojile su

predsjedničke režime, osim Moldavije, a rezultati tih zemalja uglavnom nisu dobri u usporedbi s parlamentarnim režimima Srednje i Zapadne Europe. Povijest Ukrajine u posljednjih 25 godina dio je tog negativnog iskustva.

Neke zemlje, uključujući Ukrajinu, koristile su mješoviti polupredsjednički sustav u kojem vlast dijele izabrani predsjednik i premijer koji je odgovoran zakonodavnom tijelu. Zagovornici ovakvih polupredsjedničkih sustava nadaju se da će kombinirati najbolje elemente predsjedničkih i parlamentarnih sustava, dok kritičari strahuju da možda zapravo kombiniraju najgore aspekte oba sustava. Svakako, svaki polupredsjednički sustav može stvoriti osnovni sukob unutar izvršne vlasti između predsjednika i premijera.

Jedan od prvih polupredsjedničkih sustava postojao je u Weimarskoj Republici u Njemačkoj (1919. – 1933.), koja je propala kada su nacisti došli na vlast prije Drugog svjetskog rata. Današnja Francuska se često smatra polupredsjedničkim sustavom, ali bi se Francuska možda bolje mogla kategorizirati kao parlamentarni sustav, jer (prema prihvaćenim normama "kohabitacije" u Francuskoj) premijer efektivno kontrolira vladu kada zakonodavnim tijelom upravlja stranka različita od predsjednikove.

## **Zavisnost od izbornog sustava**

U nekim zemljama zastupnici se biraju proporcionalnim izbornim sustavom, gdje je udio mjesta različitih stranaka više ili manje proporcionalan udjelu glasova koje su dobile. U drugim zemljama zastupnici se biraju većinskim izbornim sustavom, u kojem svaka izborna jedinica ima samo jedno mjesto, koje pripada kandidatu s najviše glasova.

Proporcionalni izborni sustav obično stvara veći broj manjih stranaka u zakonodavnom tijelu, što može povećati problem formiranja vladajuće koalicije nakon izbora u parlamentarnom sustavu. Odluke su često sporije i uključuju

kompromise koji su često neučinkoviti. Stabilnost vlade je često niža jer jedna ili više stranaka mogu zaprijetiti povlačenjem podrške vladi.

S druge strane, većinski izborni sustav može ostaviti značajne manjinske skupine bez ili s minimalnom zastupljenošću u zakonodavnom tijelu, ako te skupine nisu dovoljno geografski koncentrirane da bi činile većinu u nekoj izornoj jedinici. Nadalje, većinski izborni sustavi mogu povećati problem geografskog favoriziranja, pri čemu su zanemareni oni okruzi čiji predstavnici nisu dio vladajuće koalicije. Ovaj problem se može umanjiti decentralizacijom značajnih ovlasti na lokalne vlasti, kako bi građani mogli biti sigurni u usluge lokalne uprave čak i kada se nalaze izvan geografskog područja vladajuće nacionalne koalicije.

Da bi se izbjegli problemi marginalizacije manjina koje su nedovoljno zastupljene, proporcionalni izborni sustav se često preferira u parlamentarnim sustavima. Parlamentarni sustav s proporcionalnim izbornim pravilima obično je inkluzivniji od onog s većinskim pravilima. Još jedna prednost proporcionalne reprezentacije je to što teži favoriziranju univerzalnih javnih dobara u odnosu na partikularna, jer se izborna konkurencija vodi za glasove uopće, a ne samo za glasove u određenim ključnim izbornim jedinicama. Ovo je također korisno za zaštitu manjina.

Međutim, u predsjedničkim sustavima fragmentacija stranaka uslijed proporcionalnog predstavljanja može učiniti zakonodavno tijelo manje sposobnim kontrolirati moć predsjednika.

S obzirom na uobičajenu opasnost da nekontrolirani predsjednik postane autokrat, mnogi smatraju da predsjednička demokracija bolje funkcionira kada se zakonodavno tijelo bira većinskim izbornim sustavom, kao što je slučaj u SAD-u i Čileu.

## Šta bi najbolje funkcionisalo u Ukrajini?

U polupredsjedničkom sustavu Ukrajine, nacionalni ministri odgovorni su parlamentu (Vrhovnoj Radi), ali čelnike lokalnih vlasti imenuje predsjednik. Ova podjela moći stvorila je ozbiljne probleme za Ukrajinu na najmanje tri načina.

Prvo, dovela je do stalnog potencijala za unutarnje sukobe između nacionalnih ministara i čelnika lokalnih uprava.

Drugo, birači mogu shvatiti da predsjednik pokazuje manje interesa za borbu protiv korupcije kod lokalnih dužnosnika koje je imenovao u regijama gdje dobiva manje glasova. Zbog toga može postati racionalno da gotovo svi u takvim regijama, koje ne ulaze u njegov očekivani domet podrške, budu protiv predsjednika. Ova odredba je, na suptilan ali sustavan način, povećala regionalnu polarizaciju predsjedničke politike u Ukrajini.

Treće, predsjednička kontrola lokalne administracije smanjila je sposobnost birača da u lokalnim vlastima pronađu perspektivne nove nacionalne lidere. U većini uspješnih demokracija, izabrani rukovoditelji lokalnih vlasti mogu dokazati svoje kvalifikacije kao snažni kandidati za nacionalno liderstvo pružanjem boljih javnih usluga na lokalnoj razini. Međutim, kada predsjednik Ukrajine može imenovati i razrješavati rukovoditelje lokalnih vlasti, on može iskoristiti ovu moć kako bi eliminirao bilo kojeg lokalnog lidera koji ima šanse postati ozbiljan konkurent. Tako je polupredsjednički sustav Ukrajine imao tendenciju oslabiti demokratsku konkurenciju.

Ono što Ukrajini danas najviše treba je nacionalni lider koji je istinski posvećen razotkrivanju korupcije na svim razinama. Kada i predsjednik i premijer imenuju dužnosnike za velike dijelove vlasti, oboje bi mogli biti osramoćeni zbog bilo kojeg većeg korupcijskog skandala. Ako narod Ukrajine želi predsjednika koji je u potpunosti motiviran razotkrivati korupciju svuda, tada bi predsjednika trebalo potpuno odvojiti od imenovanja državnih

dužnosnika. Ovo je snažan argument za prelazak na pravi parlamentarni sustav, gdje bi nacionalni dužnosnici bili u potpunosti odgovorni Vrhovnoj Radi, a lokalni dužnosnici u oblastima u potpunosti odgovorni svojim odgovarajućim oblastnim ili rajonskim vijećima.

Austrija može biti dobar primjer koji bi Ukrajina mogla uzeti u obzir. Predsjednik Austrije bira se izravno od strane građana, ali ima samo veoma ograničenu vlast nad vladom. Ova odvojenost od izravne odgovornosti za upravljanje omogućila je austrijskim predsjednicima da postanu iskreni i artikulirani zagovornici općeg javnog interesa u zemlji. Kao rezultat toga, austrijski predsjednici često postaju veoma popularni i redovito se ponovno biraju s velikim većinama (čak i kada njihova stranka ne prolazi dobro na drugim izborima).

Gore navedeni argumenti za smanjenje predsjedničkih ovlasti i recentralizaciju lokalnih vlasti ne ovise o bilo kakvoj reformi izbornog sustava Ukrajine. Međutim, neki su predlagali izbornu reformu koja bi povećala broj mjesta u parlamentu (Vrhovnoj Radi) dodijeljenih proporcionalnom zastupljenosti s 50% na 100%. Ako bi se ukinule izborne jedinice s jednim mandatom, postalo bi važnije imati otvorene stranačke liste koje bi omogućile biračima da odrede koje osobe žele da budu prve izabrane među kandidatima stranke za njihovu regiju. Ako bi proporcionalna zastupljenost bila primijenjena u velikim izbornim jedinicama s 20 ili više predstavnika, tada bi svaka koalicija stranaka koja može formirati vladajuću većinu u parlamentu (Vrhovnoj Radi) vrlo vjerojatno uključivala barem neke predstavnike iz svake izborne jedinice. Na taj način, izborna reforma mogla bi također pomoći u smanjenju regionalne polarizacije u Ukrajini.

Konačna moć odlučivanja o bilo kojem pitanju ustavne reforme u Ukrajini mora demokratski pripadati građanima Ukrajine. Međutim, opće je pravilo da se od trenutnih izabраниh lidera može očekivati otpor prema bilo kakvim promjenama koje bi smanjile njihove ovlasti, tako da ustavne reforme rijetko uspjevaju bez snažnog zahtjeva javnosti. Takav otpor prema ustavnim



reformama nije nužno loša stvar, jer je stabilnost vlasti važna, i ustavi bi se trebali mijenjati samo kada za to postoji velika potreba. Ovaj esej je ponuđen kao svjedočanstvo narodu Ukrajine da bi sada moglo biti vrijeme kada pitanja ustavne reforme zaista zaslužuju vrlo ozbiljno razmatranje.

## **Kompromisi između različitih demokratskih političkih institucija**

### **Predsjednički izbori po većinskom sustavu**

#### **Prednosti:**

- Moguća jaka podjela vlasti

#### **Nedostaci:**

- Prekomjerna koncentracija moći u rukama predsjednika
- Manjak stranačke discipline i povećana praksa "pork barrel" politike (lokalne interesne skupine)
- Moguća blokada rada vlade

### **Parlamentarni izbori po većinskom sustavu**

#### **Prednosti:**

- Brzo i učinkovito donošenje odluka
- Jaka stranačka disciplina

**Nedostaci:**

- Nema podjele vlasti između izvršne i zakonodavne grane
- Određene manjine mogu biti trajno isključene iz vlade
- Neke manjine i lokalne zajednice mogu biti pretjerano favorizirane

**Predsjednički izbori po proporcionalnom sustavu****Prednosti:**

- Moguća jaka podjela vlasti

**Nedostaci:**

- Prekomjerna koncentracija moći u rukama predsjednika
- Manjak stranačke discipline i povećana praksa "pork barrel" politike
- Moguća paraliza vlade
- Veća fragmentacija dodatno jača predsjedničku moć i povećava političke privilegije

**Parlamentarni izbori po proporcionalnom sustavu****Prednosti:**

- Inkluzivne široke koalicije
- Snažna stranačka disciplina
- Univerzalna javna dobra

## **Nedostaci:**

- Nema podjele vlasti između izvršne i zakonodavne grane
- Sporije i manje učinkovito donošenje odluka
- Pretjerana moć manjinskih koalicijskih partnera u vladi
- Manja stabilnost vlade, posebno u uvjetima čestih političkih kriza

Ovaj članak je dostupan zahvaljujući ljubaznosti Glasa Ukrajine. <https://voxukraine.org/en/>