

Аргументи за уставну реформу у Украјини

Април 13, 2016

Аутори: Roger Myerson, добитник Нобелове награде за економске науке (2007.); Gerard Roland, професор на UC Berkeley и професор E. Morris Cox; Tymofiy Mylovanov, суоснивач VoxUkraine-а, почасни предсједник Кијевске школе економије.

Учестале политичке кризе у Украјини

Дана 10. априла 2016. године премијер Украјине Арсениј Јацењук најавио је своју оставку, наговјештавајући да би у будућности могао имати амбицију кандидовати се за предсједника. Господин Јацењук подржао је предсједника парламента Володимира Гројсмана, за којег се сматра да је лојалан предсједнику Украјине Петру Порошенку, као свог наслједника.

Учестале политичке кризе, краткотрајне владе и свеprisутна корупција уобичајена су појава у Украјини. Подједнако уобичајени су политички сукоби између предсједника и премијера, осим у случајевима када предсједник консолидује већину стварне моћи. Међутим, снажни предсједници често злоупотребљавају своју власт, а њихову моћ може ограничити једино протест на улицама, који понекад кулминира протестом на Мајдану (прим. прев. главни трг у Кијеву) и свргавањем предсједника.

Разочарана политичким сукобима, спорим напретком реформи и неуспјехом у елиминацији корупције након посљедњег Мајдана, украјинска јавност активно расправља о томе који би демократски систем био најбољи за земљу. Постоји озбиљан разлог за вјеровање да су

фундаменталне уставне промјене неопходне како би се Украјина ослободила системског обрасца политичких криза и ендемске корупције.

Слабости Устава?

Украјина има мјешовити парламентарно-предсједнички систем у којем премијер и предсједник имају контролу над различитим дијеловима извршне власти. Предсједник се бира директно од стране грађана, док парламент именује премијера. Предсједник има овласти над руководиоцима локалних власти и одређеним дијеловима националне владе, док премијер контролише већину националне владе. Ова мјешавина предсједничке контроле над локалним властима и националних министара који су одговорни парламенту посебно је јединствена за Украјину.

Такво преплитање овласти ствара бројне прилике за политичке сукобе и међусобно оптуживање. Посебно је дисфункционална предсједникова власт да именује челнике локалних управа. Ови дужносници, које именује предсједник, имају мало подстицаја да раде оно што бирачи желе; умјесто тога, фокусирани су на спровођење предсједникових интереса. Истовремено, премијер контролише већину министара националне владе. Како се предсједник и премијер међусобно надмећу за већу моћ, националне и локалне власти бивају ухваћене у унакрсној ватри, гдје дужносници на различитим нивоима саботирају једни друге.

Други фундаментални проблем је тај што Украјини хитно треба национални лидер посвећен борби против корупције у влади. Устав Украјине даје предсједнику власт да именује, уз одобрење парламента, главног тужиоца и шефа служби безбједности. Међутим, да би предсједник могао испунити улогу лидера посвећеног борби против корупције, било би неопходно уклонити његову одговорност за именовање дужносника у администрацији. Сваки лидер би се суочио с политички тешком ситуацијом ако би морао истраживати оптужбе за корупцију против дужносника које је сам именовао.

Народ Украјине могао би гледати на предсједника као на особу спремну да надгледа истраге о корупцији ако би овласт за именовање извршних дужносника била у потпуности пренесена на премијера, којег бира Врховна рада, и на локалне гувернере, које бирају локална вијећа. Овај потез би такође смањио могућности за политичке сукобе и побољшао одговорност владе, јер би онемогућио предсједнику и премијеру да међусобно пребацују кривицу за неуспјехе извршне власти.

Поређење предсједничког и парламентарног система

Демократије у свијету подијелене су на предсједничке и парламентарне системе. Наравно, не постоји савршен демократски систем. Постоје компромиси између предности и недостатака различитих демократских система. У наредна два дијела пружамо широку упоредну анализу предсједничких и парламентарних система, као и њихове зависности о различитим врстама изборних правила за бирање законодавног тијела. (Ова анализа је сажета у табели на крају чланка.)

У предсједничким демократијама, шеф извршне власти (предсједник) бира се независно о законодавној власти (парламенту). Парламент, дакле, нема овласт да смијени предсједника, осим путем опозива (импеаџмента), и то само у изузетним околностима.

У парламентарном систему, извршна власт (премијер) бира се у парламенту, који такође има овласт смијенити владу путем неуспјелог гласања о повјерењу. Дакле, у парламентарним системима не постоји уставна подјела између извршне и законодавне власти.

Када већинска коалиција контролише владу у парламентарном систему, одлуке се могу доносити брзо и ефикасно. Зависност премијера о већини в парламенту повећава његов подстицај да одржи репутацију

поузданог распоређивања користи власти заступницима који га подржавају. Чланови владајуће парламентарне коалиције могу такође бити мотивисани да подрже неки закон ако се то гласање повеже с повјерењем у владу, о којем зависи њезин опстанак. Као резултат, парламентарне странке су обично дисциплинованије и кохезивније од странака у предсједничком систему.

У предсједничком систему, предсједник ће вјероватније дијелити привилегије и бенефиције онима који му пружају политичку подршку и могу пријети његовом реизбору. Због тога се закони често морају допуњавати одредбама за посебне интересе, такозваним „локалним пројектима“, како би се придобила подршка заступника који имају слабији осјећај страначке дисциплине него што је то случај у парламентарном систему. У парламентарном систему, ако ниједна странка нема већину у законодавном тијелу, влада може бити парализована све док се не постигне договор између странака које заједно имају већину мјеста како би формирале владу. Ово се често догађа неколико седмица након избора, али нова владајућа коалиција се обично брзо формира.

У предсједничком систему, међутим, таква парализа у доношењу одлука може трајати цијели мандат предсједника, уколико његова странка не контролише законодавно тијело, што се редовно догађало у САД-у посљедњих деценија.

Странке у парламентарној коалицији могу пријетити обарањем владе ако не добију довољно користи од судјеловања у коалицији. Такве пријетње у парламентарном систему могу довести до ризика поновљених политичких криза и продужених раздобља без функционалне владе. Међутим, овај ризик се може минимизирати уставним правилом које се назива „конструктивно изгласавање неповјерења“, према којем парламентарна влада пада само када постоји алтернативна већина за њезину замјену. Ово правило је прво уведено у Њемачкој и сада се користи у многим земљама.

Постоје неки примјери добро функционишућих предсједничких режима гдје су овласти извршне власти ограничене, јер је законодавно тијело ефикасно контролисало тенденцију предсједника да повећавају своју моћ. Примјери су САД и Чиле. Међутим, већина предсједничких режима у свијету показује тенденцију према аутократији, јер предсједници редовно покушавају проширити овласти своје функције док практички не контролишу све гране власти. Ово може довести до злоупотребе власти од стране предсједника који сматра да су му овласти неограничене.

Примјери су Русија и Турска. Све бивше земље Совјетског Савеза усвојиле су предсједничке режиме, осим Молдавије, а резултати тих земаља углавном нису добри у упоредби с парламентарним режимима Средње и Западне Европе. Историја Украјине у посљедњих 25 година дио је тог негативног искуства.

Неке земље, укључујући Украјину, користиле су мјешовити полупредсједнички систем у којем власт дијеле изабрани предсједник и премијер који је одговоран законодавном тијелу. Заговорници оваквих полупредсједничких система надају се да ће комбиновати најбоље елементе предсједничких и парламентарних система, док критичари страхују да можда заправо комбинују најгоре аспекте оба система. Свакако, сваки полупредсједнички систем може створити основни сукоб унутар извршне власти између предсједника и премијера.

Један од првих полупредсједничких система постојао је у Вејмарској Републици у Њемачкој (1919. – 1933.), која је пропала када су нацисти дошли на власт прије Другог свјетског рата. Данашња Француска се често сматра полупредсједничким системом, али би се Француска можда боље могла категорисати као парламентарни систем, јер (према прихваћеним нормама "кохабитације" у Француској) премијер ефективно контролише владу када законодавним тијелом управља странка различита од предсједникове.

Зависност од изборног система

У неким земљама заступници се бирају пропорционалним изборним системом, гдје је удио мјеста различитих странака више или мање пропорционалан удјелу гласова које су добиле. У другим земљама заступници се бирају већинским изборним системом, у којем свака изборна јединица има само једно мјесто, које припада кандидату с највише гласова.

Пропорционални изборни систем обично ствара већи број мањих странака у законодавном тијелу, што може повећати проблем формирања владајуће коалиције након избора у парламентарном систему. Одлуке су често спорије и укључују компромисе који су често неефикасни. Стабилност владе је често нижа јер једна или више странака могу запријетити повлачењем подршке влади.

С друге стране, већински изборни систем може оставити значајне мањинске скупине без или с минималном заступљеношћу у законодавном тијелу, ако те скупине нису довољно географски концентрисане да би чиниле већину у некој изборној јединици. Надаље, већински изборни системи могу повећати проблем географског фаворизовања, при чему су занемарени они окрузи чији представници нису дио владајуће коалиције. Овај проблем се може умањити децентрализацијом значајних овласти на локалне власти, како би грађани могли бити сигурни у услуге локалне управе чак и када се налазе изван географског подручја владајуће националне коалиције.

Да би се избјегли проблеми маргинализације мањина које су недовољно заступљене, пропорционални изборни систем се често преферира у парламентарним системима. Парламентарни систем с пропорционалним изборним правилима обично је инклузивнији од оног с већинским правилима. Још једна предност пропорционалне репрезентације је то што тежи фаворизовању универзалних јавних добара

у односу на партикуларна, јер се изборна конкуренција води за гласове уопште, а не само за гласове у одређеним кључним изборним јединицама. Ово је такође корисно за заштиту мањина.

Међутим, у предсједничким системима фрагментација странака усљед пропорционалног представљања може учинити законодавно тијело мање способним да контролише моћ предсједника. С обзиром на уобичајену опасност да неконтролисани предсједник постане аутократ, многи сматрају да предсједничка демократија боље функционише када се законодавно тијело бира већинским изборним системом, као што је случај у САД-у и Чилеу.

Шта би најбоље функционисало у Украјини?

У полупредсједничком систему Украјине, национални министри одговорни су парламенту (Врховној Ради), али челнике локалних власти именује предсједник. Ова подјела моћи створила је озбиљне проблеме за Украјину на најмање три начина.

Прво, довела је до сталног потенцијала за унутрашње сукобе између националних министара и челника локалних управа.

Друго, бирачи могу схватити да предсједник показује мање интереса за борбу против корупције код локалних дужносника које је именовао у регијама гдје добија мање гласова. Због тога може постати рационално да готово сви у таквим регијама, које не улазе у његов очекивани домет подршке, буду против предсједника. Ова одредба је, на суптилан али систематичан начин, повећала регионалну поларизацију предсједничке политике у Украјини.

Треће, предсједничка контрола локалне администрације смањила је способност бирача да у локалним властима пронађу перспективне нове националне лидере. У већини успјешних демократија, изабрани

руководиоци локалних власти могу доказати своје квалификације као снажни кандидати за национално лидерство пружањем бољих јавних услуга на локалном нивоу. Међутим, када предсједник Украјине може именовати и разрјешавати руководиоце локалних власти, он може искористити ову моћ како би елиминисао било којег локалног лидера који има шансе да постане озбиљан конкурент. Тако је полупредсједнички систем Украјине имао тенденцију да ослаби демократску конкуренцију.

Оно што Украјини данас највише треба је национални лидер који је истински посвећен разоткривању корупције на свим нивоима. Када и предсједник и премијер именују дужноснике за велике дијелове власти, обоје би могли бити осрамоћени због било којег већег корупцијског скандала. Ако народ Украјине жели предсједника који је у потпуности мотивисан да разоткрива корупцију свуда, тада би предсједника требало потпуно одвојити од именована државних дужносника. Ово је снажан аргумент за прелазак на прави парламентарни систем, гдје би национални дужносници били у потпуности одговорни Врховној Ради, а локални дужносници у областима у потпуности одговорни својим одговарајућим областним или рајонским вијећима.

Аустрија може бити добар примјер који би Украјина могла узети у обзир. Предсједник Аустрије бира се директно од стране грађана, али има само веома ограничену власт над владом. Ова одвојеност од директне одговорности за управљање омогућила је аустријским предсједницима да постану искрени и артикулисани заговорници општег јавног интереса у земљи. Као резултат тога, аустријски предсједници често постају веома популарни и редовно се поновно бирају с великим већинама (чак и када њихова странка не пролази добро на другим изборима).

Горе наведени аргументи за смањење предсједничких овласти и рецентрализацију локалних власти не зависе о било каквој реформи изборног система Украјине. Међутим, неки су предлагали изборну реформу која би повећала број мјеста у парламенту (Врховној Ради)

додијељених пропорционалном заступљеношћу с 50% на 100%. Ако би се укинуле изборне јединице с једним мандатом, постало би важније имати отворене страначке листе које би омогућиле бирачима да одреде које особе желе да буду прве изабране међу кандидатима странке за њихову регију. Ако би пропорционална заступљеност била примијењена у великим изборним јединицама с 20 или више представника, тада би свака коалиција странака која може формирати владајућу већину у парламенту (Врховној Ради) врло вјероватно укључивала барем неке представнике из сваке изборне јединице. На тај начин, изборна реформа могла би такође помоћи у смањењу регионалне поларизације у Украјини.

Коначна моћ одлучивања о било којем питању уставне реформе у Украјини мора демократски припадати грађанима Украјине. Међутим, опште је правило да се од тренутних изабраних лидера може очекивати отпор према било каквим промјенама које би смањиле њихове овласти, тако да уставне реформе ријетко успијевају без снажног захтјева јавности. Такав отпор према уставним реформама није нужно лоша ствар, јер је стабилност власти важна, и уставни би се требали мијењати само када за то постоји велика потреба. Овај есеј је понуђен као свједочанство народу Украјине да би сада могло бити вријеме када питања уставне реформе заиста заслужују врло озбиљно разматрање.

Компромиси између различитих демократских политичких институција

Предсједнички избори по већинском систему

Предности:

- Могућа јака подјела власти

Недостаци:

- Прекомјерна концентрација моћи у рукама председника
- Мањак страначке дисциплине и повећана пракса "pork barrel" политике (локалне интересне скупине)
- Могућа блокада рада владе

Парламентарни избори по већинском систему**Предности:**

- Брзо и ефикасно доношење одлука
- Јака страначка дисциплина

Недостаци:

- Нема подјеле власти између извршне и законодавне гране
- Одређене мањине могу бити трајно искључене из владе
- Неке мањине и локалне заједнице могу бити претјерано фаворизоване

Предсједнички избори по пропорционалном систему**Предности:**

- Могућа јака подјела власти

Недостаци:

- Прекомјерна концентрација моћи у рукама предсједника
- Мањак страначке дисциплине и повећана пракса "pork barrel" политике
- Могућа парализа владе
- Већа фрагментација додатно јача предсједничку моћ и повећава политичке привилегије

Парламентарни избори по пропорционалном систему

Предности:

- Инклузивне широке коалиције
- Снажна страначка дисциплина
- Универзална јавна добра

Недостаци:

- Нема подјеле власти између извршне и законодавне гране
- Спорије и мање ефикасно доношење одлука
- Претјерана моћ мањинских коалиционих партнера у влади
- Мања стабилност владе, посебно у условима честих политичких криза

Овај чланак је доступан захваљући Glasa Ukraјine <https://voxukraine.org/en/>