

СОВРЕМЕНИ “МОДЕЛИ” НА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ВЛАСТА: ДИЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

Проф. д-р Гордана Силјановска – Давкова *

UDK 342.25/28
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: rujjan 2010.

Авторката на овој труд има намера да покаже и да докаже дека традиционалната дихотомија: парламентарен–претседателски систем има релативна методолошка вредност, со оглед на хибридниот карактер на современите модели на организација на власта. Се разбира, ни македонскиот модел на организација на власта не е исклучок од ваквата констатација. Според неа, политичкиот систем не може и не треба да се сведе само на институционалната рамка, заради неговата поврзаност со цивилното општество и политичката култура, а особено со изборниот и партискиот систем.

Клучни зборови: демократија, владеење, парламентарен модел, претседателски модел

1. Кризата на традиционалните „генерички“ модели

Во осумдесеттите години на XX век политичката наука ќе го (ре)актуелизира значењето на политичките институции за демократијата. Институционалистите ќе се фокусираат на нивната улога во политичкиот систем, но и врз влијанието на моделот на демократија и владеење врз нивната функционалност.

Односот меѓу легислативата и егзекутивата е битна детерминанта на секој политички систем и едно од најважните прашања на политичката теорија и пракса,

* Др Гордана Силјановска – Давкова, професор, Правен факултет Јустинијан Први, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Крсте Петков Мисирков б.б. Скопје, Република Македонија

од Волтер Беџхот до денес.¹ Но, политичкиот систем не може да се сведе само на уставната институционална рамка. Тој е длабоко и неразделно поврзан со политичката култура, цивилното општество, а особено со изборниот и партискиот систем.² Правен илузионизам е верувањето и тврдењето дека уставниот модел е идентичен со моделот на владеење (government). Ист нормативен модел различно функционира во различни периоди во иста држава, како и во различни држави.

Нема чисти модели на организација на власта, односно чисто владеење.³ Сликата на реалноста е секогаш пошаренолика и покомплицирана од теориската и нормативната скица. Традиционалната дихотомија парламентарен модел – претседателски модел има релативна методолошка вредност, поради присуството на претседателски елементи во првиот и парламентарни во вториот.

Згора на тоа, прашање е дали може да зборуваме за модел или за модели на парламентарен или претседателски систем. Апстрахирањето на “небитните” разлики и нивното “жртвување” во интерес на моделот понекогаш доведуваат до чудни и некохерентни класификации (фамилии). Често пати се прашувам каква е методолошката вредност на класификацијата која во ист парламентарен модел ги вбројува велика Британија и Индија, на пример? Дилемава важи и за компарацијата меѓу современиот британски кабинетски систем со парламентарниот систем од XIX век, како ѕвезданата доба на британскиот парламентаризам.

И претседателскиот модел на организација на власта раѓа исти или слични дилеми. Тешко е да се вклучат во иста група американскиот претседателски систем и јужноамериканските каудиљистички системи, на пример. Да потсетиме дека и самиот американски претседателски систем минуваше низ различни фази: онаа на конгресно владеење, онаа на судократија, или онаа на президенцијализам.

¹ Дека е така, потврдуваат многу појави: страсната политичка и научна дебата во Полска за дилемата „парламентарен или претседателски систем“ и десетината нацрт-уставни проекти; жестокиот судир меѓу романскиот парламент и претседателот Трајан Басеску во април 2007 година, кога тој беше суспендиран од претседателската функција поради кршење на Уставот; острите критики на Конгресот од претседателот Буш за „занемарување на народот“ и „невршење на сопствените работи“, придружени со вето на одлуките за Ирак итн.

² Кинговата (King, 1976) перцепција за начините на интерпартиска комуникација ја развија во типологија Andeweg and Nizing in “Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs”, in H. Doring ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag and St. Martin’s Press, New York, 1995

³ За улогата на “генеричките модели “кои не можат да бидат супститути за внимателната дескрипција на поединечните модели , но претставуваат нужни инструменти за истражување” види кај M. Laver and K. Shepsle., *Making and Braking Governments*, Cambridge University Press, 1996, p 5-7.

2. „Битните“ карактеристики на парламентарниот и претседателскиот систем(и)

Прецизното дефинирање на парламентарниот систем е невозможен потфат. Сепак, мислата за него и неговото практично функционирање укажуваат на две битни карактеристики: флексибилната поделба на власта и политичката одговорност на владата пред парламентот.⁴ Всушност, владата не се избира туку се номинира во согласност со парламентот и ги врши своите функции се додека ја ужива неговата доверба. Во духот на начелото на поделба на власта, контрабаланс на овластувањето на парламентот да и изгласа недоверба на владата е правото на владата или шефот на државата да го распушти парламентот.⁵ Егзекутивата е бифедална и олицетворена во владата, како носител на ефективна извршна власт и во шефот на државата, како вршител на церемонијални функции.⁶ Министерската и пратеничката функција се компатибилни.

Родно место на парламентарниот систем (*mater parlamentarum*) е Англија. Низ историјата и во современи услови парламентарниот систем се јавува во различни облици во Италија, Белгија, Холандија, Германија, Шведска, Норвешка, Јапонија, Индија, Канада и др.⁷

Во оваа смисла разликуваме: премиерски системи, од типот строг, како британскиот, и послаб, како германскиот; функционален парламентаризам (Шведска и Норвешка, од триесеттите), Јапонија (1954-1993) и Шпанија (1982-1996), како и собраниски систем (Третата и Четвртата Француска Република)⁸

Претседателскиот систем се карактеризира со строга поделба на власта и со моноцефална извршна власт.⁹ За Диверже, непосредниот избор на шефот на државата и неможноста на парламентот да гласа за недоверба на шефот на државата и членовите на неговиот кабинет се најважни белези на претседателскиот систем

⁴ Пошироко кај V. Vasović, *Savremene demokratije*, I, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 99

⁵ Пошироко кај С. Шкариќ и Г. Силјановска-Давкова, *Уставно право*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2007, стр. 562-570, како и кај Б. Ванковска, *Политички систем*, Бомат Графикс, Скопје, 2007, стр. 127-138

⁶ Пошироко кај Р. Тренивска, во делот *Извршна власт*, во книгата *Уставно право и политички систем*, колективен труд на С. Климовски, В. Митков, Т. Каракамишева и Р. Тренивска, Просветно дело, АД. Скопје, 2006, стр. 453-459

⁷ За британскиот кабинетски систем, за францускиот фрагментиран парламентаризам на III и IV Француска република и за германскиот канцеларски систем види кај V. Vasovic, *Ibidem*, str. 336-405; 456-466 i 577-639.

⁸ За раличните видови парламентарни системи види пошироко кај Giovanni Sartori, in *Comparative Constitutional Engineering*, second edition, Macmillan Press LTD, p. 101-117.

⁹ *Ibidem*, str. 98

(Duverger, 1980: 166). Творецот на американскиот концепт на инокосна извршна власт Александар Хамилтон укажа на опасностите што ги носи колективната извршна власт: „секогаш кога две или повеќе лица се вклучени во заедничка акција, постои опасност меѓу нив да дојде до разлики во мислењето. Ако е во прашање јавна функција или положба која на овие лица им дава исто достоинство и власт, постои опасност меѓу нив да дојде до лично соперништво, па дури и до омраза. Од овие причини избувнуваат најлуте судири. Ако дојде до нив, тие ќе го намалат резпектот кон власта, ќе ја ослабат, и ќе ги нарушат плановите и дејствувањето на оние коишто ја делат власта. Ако овие судири, за несреќа, ја опфатат и извршната власт во земјата, којашто е составена од повеќе лица, тие можат да ги попречат најзначајните мерки на владеењето во најсудбоносните мигови за државата. И уште полошо, тие судири можат да доведат до поделба на општеството...”(А. Hamilton, Dz. Medison, Dz. Dzej, 1981: 399- 400).

Двесте години по донесувањето на Уставот на САД од 1787 година, американската претседателска република и американскиот претседателски модел на организација на власта се уште ефикасно функционираат со помош на спрегите и кочниците меѓу трите власти. Напати нарушената рамнотежа во полза на некоја од нив повторно се воспоставуваше, докажувајќи го демократскиот капацитет на системот. Во современи услови на президенцијализам, се реактуелизира перцепцијата на Џејмс Брајс за претседателскиот кабинет (за кој нема ниту една одредба во Уставот на САД) како султански, односно царски (Churchan, 2002: 216).

Денес, деформацијата на претседателскиот систем во президенцијалистички не е само белег на јужноамериканските и африканските држави. Силни президенцијалистички елементи препознаваме и во мешовитиот модел на организација на власта во некои посткомунистички држави, како Белорусија, Украина, Киргистан или Таџигистан, па и во Руската Федерација за време на претседателствувањето на Путин.

И покрај евидентната андрогенизација на современите модели на организација на власта, се уште се уочливи разликите меѓу парламентарниот и претседателскиот систем во односите меѓу легислативата и егзекутивата. Анализата на современите европските состојби на владеење открива еволуција на Вестминстерскиот модел на парламентаризам во “modele franco-britannique”.¹⁰

¹⁰ На овој европски феномен укажува и Jan Herman Reestman, *Presidential Elements in Government: Introduction*, *European Constitutional Review*, n. 2, 2006, p. 54-59

3. Мешовит (комбиниран) модел на организација на власта?

3.1. Како да се дефинира?

Третиот бран на демократијата (Huntington, 1991) со ураганска сила ги погоди државите на Централна и Источна Европа, бидејќи го не само научниот туку и практичниот интерес за моделите на владеење и демократија. Богатството од новоокреирани комбинации на елементи од парламентарниот и претседателскиот систем ја релативизира и ја проблематизира дихотомијата: парламентарен-претседателски систем(и). Старо-новата дилема, врзана за двојната класификација најде место во познатиот труд „Претседателска или парламентарна власт - има ли некаква разлика” (Linz, 1994).

„Новиот” модел, како симбиоза на двата основни типа организација на власта е „методолошки обид” да се одговори на потребите на амбивалентната и контрадикторна реалност. Литературата посветена на мешовитиот (комбинираниот) систем е релативно сиромашна.¹¹ И бројот на неговите поборници не е голем. Сепак, Сартори (Sartori) му дава предност во однос на „екстремниот“ парламентаризам и „екстремниот“ президентијализам.

Како хетероген, па и контрадикторен феномен тешко е да се дефинира (Elgie, 1999: 132). Политичкиот и уставен инженеринг во новите демократии од поставителскиот и постконфликтен тип уште повеќе ја комплицираше неговата и така сложена природа.

Роберт Елци (Robert Elgi) разликува три вида дефиниции на мешовитиот систем. Првиот се раководи од реалната моќ на политичките институции. Како полупретседателски систем, според овој тип на дефинирање се определува оној во чија бифуркална извршна власт претседателот има потенцирани овластувања. Притоа, начинот (непосреден или посреден) на кој се избира шефот на државата и неговиот уставен статус се релевантни. Битни се реалните односи, важна е реалната (над) моќ на претседателот на државата над владата. Ваквата дефиниција, како полупретседателски ги определува повеќето држави на Централна и Источна Европа, вклучувајќи ги и државите што произлегоа од Советскиот Сојуз.

Вториот тип дефиниции тргнува од комбинацијата на уставните решенија и актуелната моќ на носителите на извршната власт. Во оваа смисла, Морис Диверже (Morice Duverger), творецот на синтагмата „мешовит систем” во 1970 година, смета дека полупретседателски систем е оној во кој: прво, претседателот се избира на

¹¹ Од овие причини European Constitutional Review, n. 2, 2006, ја отвори оваа тема на своите страници: 54-100.

директни избори, врз основа на општо избирачко право; второ, тој располага со значајни овластувања; трето, наспроти него се премиерот и министрите со извршна и управна власт, кои можат да ја задржат својата позиција се додека имаат парламентарна поддршка (Duverger, 1980: 166).

Некои приврзаници и следбеници на ова видување сметаат дека непосредниот избор на шефот на државата е нужен, но не и доволен предуслов за идентификација на еден систем како полупретседателски, односно дека треба да се работи за силен претседател (Stepan and Skach, 1993: 35).

Примери на вака сфатениот полупретседателски систем се Франција и Португалија. Ваквата перцепција му е блиска и на Сартори. Во оваа смисла, според него Австрија, Исланд и Ирска не се дел од групата на полупретседателски системи, туку се во основа, парламентарни системи, со претседатели кои се уставноправно силни, но во реалноста слаби.

Третиот вид дефиниции се фокусира на институционалниот дизајн, занемарувајќи ги реалните односи. Согласно со тоа, мешовитиот систем се карактеризира со: прво, двоглава езекутива; второ, претседател кој се избира на директни избори и има фиксен мандат и, трето, премиерот и владата одговараат пред парламентот (Elgie, 1999: 146).

Според Сартори, во полупретседателскиот систем, претседателот на државата, кој е директно или индиректно избран, има фиксен мандат и ја дели извршната власт со премиерот и со владата. Претседателот на државата е независен во однос на парламентот, но тој не владее сам и директно, туку неговите директиви треба да ги прифати и владата. Премиерот и министрите, пак, се независни од претседателот во мера во која зависат од парламентот. Се разбира, односите во езекутивата се променливи, но двете глави располагаат со потенцијална автономија (Sartori, 2003: 154-155).

Разликите во поимањето и дефинирањето на мешовитиот систем имаат и термилошки консеквенци. Се поставува прашањето: дали полупарламентарниот и полупретседателскиот систем се синоними или не? Понатаму, дали префиксот „полу” значи дека системот е на средината на оската, чиј еден пол е парламентарниот, а другиот претседателскиот систем, или пак се работи за посебен модел? Диверже го преферира терминот полупретседателски систем со цел да ја изрази јачината на претседателската функција во Петтата Француска Република. Други автори потенцираат дека се работи за хетероген, некохерентен систем, кој во себе содржи елементи на конфликтност, а не за чист модел. По нив, „мешовитоста” се изразува на два начина : прво, како премиерско-претседателски систем и, второ, како претседателско-парламентарен систем. Но, како во случајот на

парламентарниот и претседателскиот систем така и кај мешовитиот, начинот на неговото функционирање е предодреден од демократската традиција, политичката култура, изборниот и партискиот систем. Неговата функционалност и ефикасност, во голема мера зависат од тоа дали претседателот на државата и премиерот се од иста или од различни партии. Во вториов случај во прашање е феноменот на кохабитација. За Морис Диверже францускиот модел на организација на власта не претставува оригинална синтеза на парламентарниот и претседателскиот систем, туку во неговиот развој може да се идентификуваат периоди на парламентарен и периоди на претседателски систем. Поинакво видување има Џовани Сартори, тврдејќи дека Петтата Француска Република претставува оригинален, односно автентичен мешовит систем, заснован врз флексибилна поделба на власта и двоглава егзекутива, чии заемни односи се детерминирани од парламентарното мнозинство.

3.2. Дилемите на мешовитиот модел

Сведоци сме на широка примена на мешовитиот систем, но и на погласна критика на резултатите од неговата апликација. Финска го вовеле во 1919, а потоа различни форми го применија: Австрија, во 1934; Ирска, во 1937; Исланд, во 1944; Франција, во 1958; Португалија, во 1976; Руската Федерација, во 1933, и други посткомунистички земји на Централна и Источна Европа.

Петтата Француска Република во времето на Шарл де Гол се смета за најтипичен пример на мешовит систем. Извор на Де Головата моќ не е само Уставот од 1958 година, во кој претседателот на Републиката има прво, односно почесно место, туку и неговата „историска улога“ во градењето стабилен систем, по хроничната нестабилност на Третата и Четвртата Република, како и неговата неоспорена харизма. Доминантната претседателска моќ не отиде во француската историја со заминувањето на Де Гол од политичката сцена, туку стана француско политичко наследство. Дури, се чини дека претседателот Митеран, како политички *Le Dieu* (бог), го надмина инаугураторот на овој модел во практикувањето президентијализам. Веќе нотиравме дека Петтата Француска Република се карактеризира со флексибилна поделба на власта и со бифуркална егзекутива, чии две глави имаат ефективна власт. Шефот на државата се избира на непосредни избори, а практиката на „непосреден дијалог со народот“, како што имаше обичај да вели Де Гол, овозможуваше профилирање на шефот на државата во републикански монарх. Францускиот претседател овозможува „редовно функционирање на јавните власти и континуитет на државата“ и претставува „гарант на националната

независност, интегритетот на територијата, почитувањето на договорите на заедницата и на меѓународните договори”.¹² Тој, всушност има мисија и функција на арбитер. При именувањето на премиерот, шефот на државата нема обврска да ги консултира легислативните партии, но се разбира тој мора да води сметка за парламентарното мнозинство, а на предлог на премиерот ги именува и разрешува членовите на владата. Тој претседава со седниците на Министерскиот совет, на неговите акти не им е потребен премапотписот на премиерот или на надлежниот министер. Со декрет ги отвора и ги затвора седниците на францускиот парламент, а по консултациите со премиерот и претседателите на Националното собрание и Сенатот може да го распушти парламентот и да распише предверемени избори.

Парламентарната димензија на францускиот модел особено ја препознаваме во политичката одговорност на владата пред парламентот. Пратениците ја контролираат владата преку пратенички прашања, а парламентарното мнозинство, преку гласање за недоверба на владата, може да ја принуди на повлекување.

Конфликтноста на овој модел произлегува од постоењето на два органа со ист легитимитет, што овозможува различна интерпретација на „народната волја” од страна на парламентот и претседателот на републиката. „Ризиците од конфликти се големи кога секој орган инсистира на својата власт во целина. И ризиците од блокада на институциите не се за потценување (Pactet, 1992: 155). Конфликтот меѓу претседателот и парламентот се очигледни кога претседателот ја нема поддршката на парламентарното мнозинство. Ова се случува кога двете власти им припаѓаат на различни партии, односно во услови на кохабитација, како облик на владеење на спротивставени органи и страни, односно во амбиент на политичко „сосанарство” и соживот.

Неоспорен е успехот на Петтата Француска Република. Таа егзистира во уставна и владина стабилност, почитувајќи ја волјата на електоратот. Успешно преброди многу кризи, меѓу кои и граѓанската војна која го следеше алжирскиот судир, имплозијата од 1968 година, конфликтните кохабитации, како онаа меѓу претседателот Митеран и премиерот Ширак, 1986-1988, и онаа меѓу претседателот Ширак и премиерот Жоспен, 1997-2001. Политичките институции се стабилни, а периферните (читај: радикалните) политички партии и нивните актери – маргинализирани.

Петтата Француска Република се покажа како адаптивна и жилава творба. Критиката на францускиот модел не е насочена кон рушење на темелите на Петтата Република. Уставните амандмани, како своевидна нормативна терапија требаше да

¹² Член 5 од Уставот на Франција од 1985

овозможат делиберативна демократија.¹³ На таа линија е и промената на член 6 од Уставот, односно скратувањето на мандатот на претседателот на републиката од 7 на 5 години, во 2000 година, како и уставната конкретизација на одговорноста на претседателот, направена во 2006 година. Се работи за реформи „а minima“, во потрага по лек за контролиран президентијализам. Но, слушаме и научни заложби за реформа „а maxima“, преку преземање „хируршки зафат за решавање на хексагоналните проблеми на францускиот президентијалистички систем, во кој политичките партии се президентијализирани, политичката дискусија е президентијализирана, политичкиот живот е президентијализиран. Академски полупрезидентијалната Франција, фактички е суперпрезидентијална“ (Duhamel, 1993: 181).

Компаративното искуство на мешовитите системи открива дека тие повеќе се развиваат како президентијализам во конзулска форма, а помалку како парламентарен систем. Зошто? Во првиот случај, поради отсуството на подолготрајна демократска традиција и демократска политичка култура, како и во услови на социоекономска неразвиеност, се акцентира личната власт на претседателот. И обратно, елементите на парламентарниот систем се понагласени во оние мешовити системи кои се креираат во држави со развиена економија и долготрајно етаблирана демократија.

4. Мешовит систем на македонски начин

4.1. „Македонска салата“

Уставот на Р. Македонија од 1991 година ја инаугурира поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, како темелна вредност на уставниот поредок.¹⁴ Законодавната власт е лоцирана во Собранието, Владата и Претседателот на Републиката ја делат извршната власт, а судската власт им припаѓа на судовите.

Собранието е дефинирано како претставничко тело на граѓаните и како носител на законодавната власт.¹⁵ Тоа има 120-140 пратеници, избрани со пропорционален систем, со употреба на D'Hont - овата формула, без избран праг, во рамките на шест регионални единици, од кои секоја дава по 20 пратеници. Со измените на

¹³ Под претседателство на Жорж Ведел, Консултативниот комитет за ревизија на Уставот му врати на Претседателот на Републиката Основни предлози за уставна реформа во 1993 година. Види кај О. Duhamel, Уставно право- демократиите, Скопје, 2004, стр 184-186.

¹⁴ Член 8, алинеја 4 од Уставот од 1991 година

¹⁵ Член 61 од Уставот

Изборниот законик од 2008 година се воведоа уште три мандати за државјаните на Република Македонија во странство, во функција на претставување на дијаспората во Собранието, и се гарантираше можност за гласање на иселениците на избирачките места во странство. Мандатот на пратениците е 4 години. Значи, извор на легитимитетот на Собранието е волјата на електоратот, изразена на општи, непосредни и слободни избори, со тајно гласање.

Егзекутивата, како што веќе напоменавме, е бифедална. Владата е носител на ефективната извршна власт, а претседателот има симболични овластувања и покрај непосредниот избор. Неговиот мандатот е 5 години и тој може да биде реизбран уште еднаш.

Судската власт ја вршат судовите, како самостојни и независни државни органи. Според Законот за судови од 2006, година во Македонија постојат: 27 основни судови, четири апелациони судови (во Скопје, Штип, Битола и Гостивар), Управен суд и Врховен суд на Р. Македонија. Судовите судат врз основа на Уставот, законот и ратификуваните меѓународни договори.¹⁶

Флексибилната поделба на власта, како карактеристика на парламентарниот систем, може да ја согледаме низ меѓусебното преплетување и мешање на трите власти. Собранието „влегува“ во извршната власт преку: пратеничките прашања; интерпелацијата; гласањето за (не) доверба на Владата; изборот и разрешувањето на претседателот и членовите на Владата; правото да побара од претседателот на Републиката мислење за прашања од неговата надлежност, како и преку правото да покрене *impeachment* за претседателот на Републиката, во случај на кршење на Уставот и законите.

Собранието влијае врз судската власт на повеќе начини: преку донесување Закон за судовите, со што се утврдува видот и бројот на судовите; преку утврдување на судскиот буџет; со изборот на јавниот обвинител; со изборот на три члена од петнаесет членови на Судскиот совет.

Владата на Р. Македонија се вpletува во законодавната власт преку предлагање: закони (таа е предлагач на повеќе од 97% од законите); буџетот и други прописи; давање задолжително мислење на предлог- законите и другите прописи, предложени од овластени предлагачи; со учество во работата на Собранието и неговите работни тела и со правото да побара свикнување седница на Собранието.

Претседателот на Републиката влијае врз законодавната власт преку: правото на суспензивно вето на законите кои се усвојуваат со релативно или апсолутно мнозинство; извештајот до Собранието за работите од неговата надлежност, кој

¹⁶ Амандман XXV на член 98 од Уставот

го поднесува најмалку еднаш годишно; именување и разрешување на Владата и именување и разрешување на функционери, чиј избор е во надлежност на Собранието, за време на воена и вонредна состојба, доколку Собранието не може да се свика.

Македонскиот уставен модел на организација на власта и припаѓа на групата мешовити системи, но во него доминираат парламентарните обележја: прво, Владата прилегува од парламентарното мнозинство и му одговара на Собранието за својата работа; второ, постои двоглава извршна власт; трето, Владата е нестабилен елемент на егзекутивата; четврто, постои соработка меѓу законодавната и извршната власт. Но, во него недостасуваат некои стандардни белези на парламентарниот систем: не постои механизам за распуштање на Собранието од страна на извршната власт; отсутствува институтот на министерски премапотпис на актите на шефот на државата; ја нема компатибилноста на пратеничката со министерската функција, односно Уставот прокламира инкомпатибилност на пратеничката и министерската функција. Јасно е дека не е во прашање чист парламентарен систем, туку се работи за мешовит модел на владеење.

Елементи на претседателски систем препознаваме во: прво, директниот избор на шефот на државата и стабилноста на неговата функција; второ, правото на суспензивно вето; трето, одговорноста на шефот на државата само за кршење на Уставот и на законите (impeachment). Но, ги нема основните обележја на претседателскиот систем, како: строгата поделба на власта; моноцефалната извршна власт и претседателскиот кабинет. Затоа, нормативно, не може да зборуваме за претседателски систем, а уште помалку за президентијализам.

Во однос на доминантниот модел на мешовит систем во облик на полупретседателски систем од француски тип, уставниот модел на македонската организација на власта се разликува по тоа што: прво, шефот на државата нема ефективна извршна власт, па не ги именува претседателот на Владата и министрите, не претседава со седниците на Владата, ниту ги потпишува владините акти; второ, извршната власт не располага со право на распуштање на Собранието; трето, македонскиот претседател на државата нема право да распишува референдум, како францускиот; четврто, македонскиот претседател не е овластен предлагач на закони, но има право да предложи измена на Уставот.

Сличноста на македонскиот модел со францускиот ја гледаме во инкомпатибилноста на пратеничката со министерската функција, институт за кој страсно се залагаше и го бранеше Де Гол, како и во бифеалната извршна власт.

Веќе напоменавме дека Уставот на Р. Македонија не го познава институтот распуштање на Собранието од страна на органите на извршната власт, туку само

институтот самораспуштање. Значи, Собранието може да се распушти само ако така одлучи апсолутното мнозинство пратеници, односно 61 од 120.

Самораспуштањето е редок институт во компаративното уставно право. Го познава Основниот закон на Израел од 1958 година, според кој Кнесетот може да го распуштат само пратениците, но не и Владата и претседателот на Израел. Поцврсто решение содржи Уставот на Норвешка од 1814 година, според кој Стортингот останува на власт за време на целиот мандатен период од четири години, без можност за распуштање или самораспуштање. И швајцарскиот Национален совет не може да биде распуштен ниту од извршната власт, ниту од самите пратеници (Lovo, 1999: 223). Но, во случајов се работи за елементи на конвентски систем, иако не треба да забораваме дека Швајцарија може да ја третираме и како директоријален модел. Да не ги забораваме и специфичните примери на Белгија, Германија и Шпанија, во кои, во рамките на институтот „конструктивно гласање недоверба“, парламентот може да ја анулира владата, само ако истовремено го избере новиот канцелар.

Изборот и разрешувањето на претседателот на Владата и нејзините членови од страна на Собранието и неможноста за распуштање на Собранието, односно можноста за самораспуштање му додаваат на македонскиот парламентарно-претседателски хибрид на организација на власта и карактер на собраниски систем. Во тој дух македонскиот претседател на Владата нема овластување самостојно да разрешува одделни министри, туку може само да му предложи на Собранието нивно разрешување, ставајќи ја одлуката во пратенички раце.

Така, Собранието му се заканува на претседателот на Владата не само со изгласување недоверба (во кој случај Владата си заминува без можност да предизвика заедничка „политичка смрт“, т.е. распуштање и на Собранието), туку и со вмешување во неговата кадровска политика. Тој нема слобода да врши реконструкции на „својот“ кабинет без согласност на Собранието. Тоа ја прави Владата инфериорна во однос на Собранието, со што се релативизира и проблематизира и самиот принцип на поделба на власта. Во оваа смисла не можеме да говориме за рамноправност на легислативата и егзекутивата, ниту за одговорност на Владата во духот на парламентарниот систем. Во услови кога не постои уставна и законска можност за предвремени избори, Собранието, без оглед на (не)ефикасноста, останува недопирливо четири години, и тоа не само за извршната власт, туку и за избирачите, кои се извор на неговиот легитимитет! Само монистичката теорија на парламентаризмот од втората половина на 19 век може да биде теоретска инспирација за овој модел (Шкарик, 2006 : 449). Академикот Е. Димитров македонскиот модел на организација на државната власт го квалификува како „парламентарен систем со елементи на собраниски систем”

(Димитров, 1991:108). Според нас, се работи за парламентарен систем со елементи на претседателски систем, и реликти од претходниот собраниски систем.

4.2. Реалниот лик на македонскиот мешовит систем

4.2.1. Јанус со две лица: парламентарно и претседателско

Релативно краткотрајното искуство на македонскиот парламентаризам и демократија уште еднаш докажува дека фактичката моќ и односите на македонските институции не зависат само и најмногу од уставните норми. За време на поголемиот дел од мандатот (до 1998) на харизматичниот претседател Киро Глигоров, мешовитиот систем *de facto* функционираше како претседателски. Тоа го забележа и го нотира и Карнегиевата комисија за Балканот во својот извештај за 1996 година.¹⁷ И, обратно, за време на претседателскиот мандат на Б. Трајковски, мешовитиот систем во реалноста функционираше како парламентарен. Се разбира, реалниот статус на претседателот тесно е поврзан со неговата партиска припадност, и покрај тоа што Уставот на РМ пропишува инкопатибилност на претседателската функција со вршење на која било друга функција, професија или партиска функција.¹⁸ Но, кога е претседателовата партија на власт, а тој е моќна партиска фигура, постои реална можност неформално да биде клучна фигура на системот, кој добива карактер на претседателски. Силната личност и социјалдемократското парламентарно мнозинство во периодот 1992-1998, му овозможија на Претседателот Глигоров да биде главен «decision maker». Со доаѓањето на ВМРО-ДПМНЕ на власт во 1998 год, мешовитиот систем се манифестира како парламентарно-претседателски систем, во услови на конфликтна кохабитација.

Во македонскиот политички амбиент, кога претседателот на државата не е доминантна фигура во владејачката партија, останува „само“ втора глава, па и продолжена рака на Владата, односно на нејзиниот шеф, кој е многу повеќе од *primus inter pares*. Претседателот Борис Трајковски, и покрај тоа што беше член на Извршниот комитет на ВМРО-ДПМНЕ, пред изборот за претседател на државата немаше поголемо влијание врз партиската политика, туку беше во сенка на моќниот Љубчо Георгиевски. Поради тоа, периодот 1999-2002 е време на парламентарен систем. Сепак, кабинетскиот тип на владеење не можеше да дојде до полн израз поради недоволно силното парламентарно мнозинство на т.н. Коалиција за про-

¹⁷ Види: “Report of the International Commission on the Balkans, Unfinished Peace, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 1996, p.128

¹⁸ Член 83, став 1 од Уставот на Р. Македонија

мени. Но, актуелната политичка ситуација во Република Македонија може да се окарактеризира не само како кабинетски модел на владеење, туку и како „премиерска“ република. Зошто? Поради 2/3 парламентарно мнозинство на владејачката коалиција, предводена од ВМРО-ДПМНЕ и неприкосновениот статус на претседателот на Владата Никола Груевски, од една страна, и претседателот на државата, Ѓорѓе Иванов, кој, иако беше партиски претседателски кандидат, немаше никаков партиски стаж, од друга страна.

Во партитократска држава каква што е Р. Македонија, незамисливо е на претседателски избори да победи непартиска личност, која со својата независност би била субјект и фактор на балансирање помеѓу Собранието и Владата. Изборите во два круга, при што во првиот круг се бара апсолутно мнозинство, а во вториот круг одат двајцата најдобро пласирани кандидати (балотажа) а победник станува кандидатот кој добил мнозинство од гласовите од оние што гласале, под услов да гласале најмалку 40% од запишаните гласачи, бараат широка партиска поддршка и активност, каква што не можат да обезбедат независните кандидати. Да не зборуваме за парите потребни за кампањата.

4.2.2. Кохабитацијата – дуо и/или дуел ?

Соработката меѓу претседателот на Република Македонија и Владата е нужност во прашањата од заедничка/ поделена надлежност, какви што се оние во областа на надворешната политика, одбраната и безбедноста на земјата, според Уставот на Република Македонија. Во овие сфери, бифеалната извршна власт функционираше како дуо, кога и двете глави имаа иста политичка боја, иако и тогаш се случуваше јавноста да биде сведок на неусогласени, и спротивставени ставови и изјави на претседателот на државата и на Претседателот на владата, како резултат на: индивидуалните ривалски амбиции, придружени со суета и ароганција, вкоренети во патријархалната балканска политичка култура; внатрешпартиските неформални фракциски борби, инспирирани од едниот, односно од другиот; притисоците на коалиционите партнери или на меѓународната заедница.¹⁹

Во досегашните кохабитации дуото стануваше дуел. Како што веќе напоменав, според Уставот на Р. Македонија, меѓународната политика е заедничка надлежност на претседателот на Републиката и на Владата на Р. Македонија, но нејзиното водење е главно домен на Претседателот на Републиката. Имено, Уставот утврдува

¹⁹ На пример, претседателот на државата Црвенковски и претседателот на Владата Бучковски повеќе пати даваа различни изјави во врска со признавањето и независноста на Косово!

дека: „Претседателот склучува меѓународни договори, а Владата, ако е тоа утврдено со закон“.²⁰ Но, како најактивен предлагач на закони, екстензивно толкувајќи ја и трансформирајќи ја во законски предлог уставната одредба, Владата стана доминантен субјект во оваа сфера. Така, Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори Владата ја „промовира“ (третира) како субјект на склучување на меѓународни договори во бројни области!

Превенција од дисхармонија во вршењето на заедничките надлежности и овозможување нужно партнерство помеѓу претседателот на државата и Владата на тој план, се обидува да се обезбеди со Законот за Владата, според кој, Владата е должна да го информира претседателот на државата за остварувањето на нејзините права и должности во прашањата од заедничката надлежност. Во практиката, меѓутоа, информирањето тешко функционираше или не функционираше, во случај на кохабитација. Еклатантен пример во прилог на ова тврдење е признавањето на Тајван од страна на македонската Влада во 1999 година. Владата на Љ.Георгиевски тајно го призна Тајван, занемарувајќи ја законската обврска да го информира претседателот на државата за признавањето. Владата го заборава претседателот, но тој одби да ги прими акредитивните писма на тајванскиот амбасадор! Да не говориме за другите последици од ова признавање. Следуваше вето на Кина на продолжувањето на мандатот на мисијата на UNPREDEP во Р. Македонија и силите на ООН на границата со Сојузна Република Југославија во делот на Косово беа суспендуирани со НАТО трупи. Во овој, како и во многу други случаи, македонските политичари не воде сметка за она што во англиската традиција е познато како теорија на мандатот.²¹ За признавањето на Тајван немаше ниту збор во нивните предизборни програми. Згора на тоа, тие не размислуваа и не се однесуваа државнички, зашто не водеа сметка за угледот на земјата и за геополитиката.

И Законот за одбрана, во конкретизацијата на уставните одредби за одбраната ги прошири функциите на Министерството за одбрана во сферата на командувањето и опремувањето на вооружените сили, заборавајќи дека, според Уставот, претседателот на државата е врховен командант на вооружените сили на Р. Македонија.²²

Сферата на безбедноста, исто така, поради поделената надлежност помеѓу претседателот на државата и Владата, бара нивна тесна соработка. За таа цел Законот за Агенцијата за разузнавање пропишува дека претседателот на Републиката е надлежен за именување и разрешување на директорот на Агенцијата,

²⁰ Член 119 став 1 од Уставот на Р. Македонија

²¹ За теоријата на мандатот види кај J. Adler: *Constitutional and Administrative Law*, M, 1994, London, p. Macmillan, p. 146

²² Член 79 став 2 од Уставот на РМ

кого го предлага Владата. Владата, пак, е овластена да донесе акт за начинот на користењето на податоците, собрани од Агенцијата, по претходно добиена согласност од претседателот на Републиката.

Во сите горенаведени области доаѓаше до блокада на процесот на одлучување, заради отсуство на соработка во состојба на кохабитација.

Сепак, не мислиме дека манифестираната неспособност, односно неспремност да се надминат партиските интереси и да се постигне консензус за прашањата од заедничка надлежност на претседателот на државата и Владата е крунски доказ дека кохабитацијата не може да вирее во Македонија, па треба да се анулира, преку замена на непосредниот избор на шефот на државата со избор од страна на Собранието, односно со премин на “чист” парламентарен систем. Во амбиент на партитократски синдром, односно семоќни партии, изборот на претседателот на државата од страна на парламентарното мнозинство ќе ја зголеми опасноста од етно-партиско-олигархиска лицитација, учени и пазарења и ќе го блокира. Освен тоа, во услови на посреден избор на шефот на државата, кога обете глави на извршната власт, секогаш ќе имаат исто партиско тело, можеби ќе добиеме коефициентна власт, но ќе се соочиме со апсолутна власт/партиска моќ, на чии последици укажуваше лордот Актон. Политолошката дијагноза „partitocrazia”, од која боледува македонската демократија, предизвикува состојба во која е тешко да се разграничи што е партија а што е држава, односно каде завршува партиската сфера а каде започнува државната. Пропорционалниот изборен систем, со затворена и неподвижна листа, во амбиент на отсуство на внатрешна партиска демократија, ги јакне позициите на партиските патрони и нивните камарили, дегенерирајќи ја не само внатрешната партиска, туку и парламентарната демократија.

Посредниот избор на шефот на државата ќе им ја одземе од граѓаните ретката можност да го имаат последниот збор при изборот на шефот на државата.

Досегашните претседателски избори покажаа дека при изборот, граѓаните не секогаш се раководеа исклучително од партиското credo, туку и од интегритетот и дигнитетот на кандидатот. Бевме сведоци и на “splitting” -феноменот, односно изборните резултати разоткриваат дека некои членови и симпатизери на партиите не гласаат за партискиот претседателски кандидат, туку за својот фаворит. По педесетгодишна „трка” со еден коњ, македонските граѓани го преферираат директниот избор на градоначалниците и претседателот на државата.

Се друго стана „партиска работа”. De jure или de facto, партиите во Р. Македонија се централизиран политички структури, со дисциплинирано и рутинизирано членство, кое се буди, на нивен повик, секоја четврта година.²³ Во

²³ За организационата структура и проблемите со внатрешната партиска демократија на партиите во Р. Македонија види кај: Gordana Siljanovska – Davkova., во “ Organizational

отсуство на прецизни критериуми и процедури од Веберов тип, патронажниот модел на кандидирање е доминантна практика. Поданичката политичка култура е *modus vivendi* на партискиот живот, а правото на формирање тенденции и фракции е ретка, декоративна појава во партиските статuti.²⁴

Промоторите на класичниот парламентарен систем, со посредно избран претседател, забораваат дека во 1990 година, харизматичниот Киро Глигоров го доби потребното 2/3 мнозинство дури во вториот обид, односно во повторното гласање. Причината се криеше во барањето/условот/уцената на опозицијата (без чии гласови не беше можен изборот) да се гарантира изборот на претседателот на најголемата опозициона партија ВМРО-ДПМНЕ, Љупчо Георгиевски, за потпретседател.²⁵

Кохабитацијата, во овие дваесетина години, понекогаш ги принуди лутите политички непријатели на дијалог, усогласување, толеранција и компромис, во функција на потрага по нужен консензус за прашања од национален интерес. Во сферата на дипломатијата, пак, кохабитацијата беше/е своевидна кочница на партизацијата на кадровската политика.

Македонските претседатели на државата ретко го користеа правото на вето на законите, во досегашната политичка практика. Сепак, во неколку случаи употребеното вето бараше од пратениците да функционираат согласно Rule of Law, наместо Rule of Man, односно да го почитуваат Уставот. По словото на Уставот, претседателот има право на вето само на законите коишто се донесуваат со релативно или апсолутно мнозинство, но не и на законите кои се донесуваат со 2/3 мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Ако законот на кој претседателот ставил вето се изгласа со апсолутно мнозинство при повторното гласање, тој мора да го потпише указот за негово прогласување.²⁶ Значи, во македонскиот мешовит систем не постои можност суспензивното вето да стане ниту цебно, ниту апсолутно.

Structures and Inter Party Democracy in Macedonia”, во книгата “ Organizational Structures and Inter Party Democracy in South Eastern Europe”, group of authors, ed. Georgi Karasimeonov, Goreex Press, Sofia, 2005.

²⁴ Засега само Новата социјал-демократска партија (НСДП) во Статутот гарантира право на формирање фракции, но формирањето фракција од страна на неколку членови на партијата најде на големи проблеми.

²⁵ Чудната функција „ потпретседател на претседателот”, беше укината со Уставот од 1991 година, а повторното воведување на потпретседателската функција, која би била загарантирана за пратеник-Албанец, во рамките на парламентарен систем , со посредно избран претседател е заложба на партиите на етничките Албанци во Р. Македонија.

²⁶ Член 75 од Уставот

4.3. Ги остварува ли македонското собрание „универзалните“ парламентарни функции?

Македонското собрание ја дели судбината на современите парламенти. Тоа е место во кое се легитимираат и легализираат веќе донесените одлуки во рамките на Владата, односно од страна на партиските водства на владејачките партии. Тешко може да се докаже тезата дека Собранието на Р. Македонија е јавна, политичка арена во која се креира политика/политики и се решаваат практичните проблеми на граѓаните.²⁷ Се разбира, имаше собраниски состави со релативна автономија, но и собраниски состави, во длабока прегратка на Владата. Досега, македонските пратеници помалку ги претставуваа граѓаните и нивните интереси, а повеќе партиите, на чии листи се. Нивното уставно гарантирано право “да гласаат по сопствено уверување”²⁸ се манифестираше како „привилегија” на осамени индивидуи - пратеници, кои „се дрзнаа” да не бидат дисциплинирани партиски војници. Неколкумина од нив својот пратенички интегритет го платија со губење на функцијата, па и со исклучување од партијата.²⁹ Македонските граѓани беа неми сведоци на многу маратонски/ деноноќни парламентарни седници, тешко усвоени закони, одлуки и резолуции, (не)спорни избори и именувања. Слушавме умни и инспиративни дискусии, но и бескрајни, бесплодни, патетични, па и навредливи и туѓи говори, полни со емоции, а празни со аргументи.³⁰ Пратениците беа рационални, но и нерационални потрошувачи на нашите пари и време, водени од filibaster логиката, а не од потребата за артикулација и агрегација на интересите.

Нашето Собрание, односно владејачките партии продуцираат политика, а помалку - политики (policies). Системот на работни тела (комисии) не гарантира ефикасен парламентарен policy making process. Постои хроничен проблем со

²⁷ Со месеци, во паркот наспроти зградата на Собранието постоеше шаторска населба на стечајните работници, кои бараа „соломонско“ решение за реализација на правото на пензија, кое, поради недостиг на законски предвидените години на стаж, или старост, не можеа да го остварат. Во услови кога не можеа да го докупат стажот од страна на државата, ниту да добијат вработување, нивната егзистенција е загромена. Тие ги повикуваа оние за кои гласале да ги реализираат дадените ветувања во предизборната кампања, но гласот не стигаше отаде улица, или се одбиваше од собраниските ѕидови.

²⁸ Член 62, став 2 од Уставот

²⁹ На пример, пратеничката на Либерално-демократската партија (ЛДП) Лилјана Поповска беше сменета од потпретседателската функција на Собранието, поради ставот кој беше различен од партискиот став во однос на некои решенија од Законот за територијална организација од 2004 година.

³⁰ Пратениците на Социјалдемократскиот сојуз и пратениците на Демократската унија за интеграција ги блокираа измените на Деловникот на Собранието, кои предвидуваа ограничување на дискусиите на пратениците, со аргументацијата „no speech, no democracy”!?

кворумот во комисиите, поради незаинтересираноста, но и некомпетентноста на пратениците. Редуцираниот, па и суспендиран public hearing, кој е невозможен без присуство на репрезентите на pro и contra аргументите и без партиципација на цивилниот сектор и претставници на епистемолошка заедница во работата на комисиите, ја редуцира нивната функционалност, а особено квалитетот на одлуките, и не гарантира good governance. (Siljanovska-Davkova, 2003: 53-56). Пленарните седници наликуваат на повторени комисиски расправи, на кои не присуствувале оние кои морале, па повторно ги отвораат веќе затворените прашања.

Јасно е дека улогата на парламентот во креирањето политика или во трагањето по адекватен одговор на владините иницијативи, директно зависи од стручниот капацитет на собраниските работни тела. Комисиите во македонското собрание имаат слаб капацитет, поради доманицаијата на етно-партиските критериуми над објективните. Така, пратениците немаат зад себе квалификувани човечки и технички ресурси, кои се од непроценлива помош при одбраната од партиската диктатура или од скриените лоби-притисоци.

Пленарните седници се вистинска политичка драма. Под светлото на камерите и пред очите на телевизиските гледачи, доминира политиката на судир, но тој не се води витешки, односно со аргументи и алтернативи, туку со навреди и дисквалификации. Собранието некогаш наликува на Бекетов театар на апсурдот, а друг пат на спектакл. Граѓанинот, кој ги следи седниците на Собранието на специјалниот телевизиски канал, очекувајќи решенија за натрупаните проблеми, се чувствува како *lupus in fabula*.

Што мислат граѓаните за своите избраници и за нивната работа, односно за Собранието? Во рамките на проектот „Мојот пратеник“ околу 23% од испитаниците сметаат дека работата на Собранието е просечна (3), а 30% сметаат дека е незадоволителна (1). Повеќе од 84% од испитаниците ја оценуваат активноста на Собранието од 1 до 3, а само 14% со 4 и 5. За 26,6% од анкетираниите, улогата на Собранието во донесувањето на одлуките е мала, за 35% е делумна, а за 26,1% голема. Најголем дел од испитаниците (35,3%) смета дека Собранието е комплетно зависно од Владата. Дури 66,4% од нив мислат дека пратениците лошо ја остваруваат својата функција, 84% одговориле дека немале средба со пратеникот од својата изборна единица, а 84% никогаш не слушнале дека пратеникот од нивната изборна единица покренал некоја иницијатива за решавање на проблемите со кои се соочуваат граѓаните - негови избирачи. 52,3% од испитаниците знаат дека постојат канцеларии за комуникација на пратениците со граѓаните на локално ниво, а за постоењето на канцеларии за контакти на НВО со Собранието знаат 33,2%, но само 5,4% од нив оствариле контакт со нив.³¹

³¹ Извештај за 2010, во рамките на проектот „Мојот пратеник“, спроведуван од невладината организација „Мост“.

Очигледно е дека македонското собрание тешко ја остварува функцијата на поврзување (linkage), толку важна за репрезентативната демократија.

Прашање е дали Собранието на Р. Македонија е значаен „механизам на комуникација“ (Blondel, 1973).

Претседателот на Собранието ја има клучната улога во односите со Владата, но и со претседателот на државата. Тој, според Уставот, го заменува претседателот на државата во случај на негова спреченост да ја врши функцијата.³²

Во досегашната парламентарна практика, претседателот на македонското собрание повеќе наликуваше на американскиот отколку на англискиот спикер. Тој, покрај овластувањата утврдени со Деловникот на Собранието, ги има и сите овластувања на пратеник во Собранието, односно право да учествува во собраниските расправи и да гласа. Претседателот на Собранието е далеку од тоа да биде neutral like a rore, како што се квалификува британскиот спикер.³³ На сите досегашни заседанија, претседателите на македонското Собрание повеќе беа во функција на Владата отколку на пратениците. Тоа особено важи за нивниот однос кон парламентарната опозиција. Недоволниот респект на опозицијата, која наместо како демократски партнер, се третира како политички непријател доведе до неколку интерпелации за работата на претседателите на Собранието.

4.3.1. Собраниска контрола над Владата

4.3.1.1. Пратенички прашања

Контролата над Владата, како sine qua non на парламентарниот систем, само делумно се остварува во Р. Македонија. Според Деловникот на Собранието, пратенички прашања се поставуваат еднаш месечно - на посебна седница, во последниот четврток од месецот. Пратеник може да постави најмногу три прашања на една седница. На усно поставено прашање се одговара усно, а само по исклучок и писмено, во рок од 10 дена. Писмениот одговор се доставува до претседателот на Собранието, а тој е должен веднаш да го достави до подносителот и до сите пратеници. Пратениците имаат право да го коментираат одговорот на поставеното прашање, но по добиениот одговор не се води расправа. На овој начин, Question time во македонскиот парламентарен амбиент не го доби заслуженото место во парламентарната демократија, ни како инструмент на контрола ни како средство за добивање информации. За тоа говори и бројот на поставените прашања. Во 1992 се

³² Член 82, став 3 од уставот на Р. Македонија

³³ Иако споредбата ја сметаме за несоодветна

поставени 166 прашања, а во 1995 - 485 прашања. Во периодот од 2000 до 2003 год. бројот на пратенички прашања е 197, односно од 16 до 52 прашања на една седница. Слична е ситуацијата и во периодот 2003-2007 година. Ако македонските бројки ги споредиме со британските, кои достигнуваат до 50.000 прашања годишно, или со француските, кои достигнуваат до 12.000 прашања во Националното собрание и 4.700 прашања во Сенатот, ќе го видиме влијанието на демократската традиција во користењето на демократските механизми.³⁴

4.3.1.2. *Интерпелација*

Уставот на Р. Македонија предвидува интерпелација (*interpellatio*). Овој латински збор се преведува како прашање, напад или протест, и во парламентарните системи вообичаено се однесува на работењето на владата и на нејзините членови, а во македонскиот случај и на носителите на јавни функции и на државни функции. Интерпелацијата треба да е поднесена од најмалку 5 пратеници, да е во писмена форма и да е образложена. Таа се поднесува до претседателот на Собранието, кој ја доставува до оној кому му е упатена. Субјектот на кој се однесува интерпелацијата има право да одговори на неа со писмен извештај кој треба да му го достави на претседателот на Собранието во рок од 15 дена од нејзиниот прием. Интерпелацијата се става на дневен ред на првата седница на Собранието, по истекот на 10 дена од денот на доставувањето на извештајот на пратениците. Цел на интерпелацијата е покренување расправа за прашањето кое е во нејзиниот фокус. Претресот завршува со заклучок, со кој се изразува ставот на Собранието за наводите во неа. Уставот на Р. Македонија не утврдува како завршува постапката по интерпелацијата, ниту какви се последиците од неа. Имаше десетина интерпелации од 1991 до денес. Вообичаено, во сите случаи подносител беше парламентарната опозиција.

4.3.1.3. *Анкетни комисији*

Македонското парламентарно право го познава и институтот анкетни комисији. Како и во други системи, така и во македонскиот тие можат да бидат моќно средство на опозицијата, особено во време на силна извршна власт. Согласно со Уставот, може да се формираат за секоја област и за секое прашање од јавен интерес.³⁵

³⁴ За компаративните искуства повеќе може да се види кај Снежана Гушева: Политичка контрола на Собранието на Р. Македонија врз Владата на Р. Македонија, магистерски труд, Правен факултет, Скопје, 1997, стр.137-138

³⁵ Член 76, став 3

Предлог за формирање анкетна комисија може да поднесат најмалку 20 пратеници. Наодите на анкетните комисии се основа за покренување постапка за утврдување одговорност на носителите на јавните функции. Собранието на Р.Македонија не го активира овој институт и во ситуации кога требаше/мораше да го стори тоа. Како да се објасни отфрлањето на предлогот на Либералната партија за формирање анкетна комисија за расветлување на обидот за атентат над претседателот Глигоров, кој се случи во 1995 година? Како да се толкува фактот дека, покрај бројни афери и скандали врзани за министри и други јавни функционери, беа формирани само неколку анкетни комисии?

4.3.1.4 Политичка одговорност на Владата пред Собранието

Македонската Влада, како и сите други влади во парламентарните системи, останува на власт се додека ја ужива довербата на Собранието. Современите услови бараат активна и креативна влада, а не само влада која извршува. „Да се владее значи да се предвидува и планира” (Janneau, 1981). Според Уставот на Р. Македонија, Владата ги врши своите права и должности врз основа и во рамките на Уставот и законите. Се работи за уставна, ограничена влада (limited government).³⁶

Политичката одговорност на Владата пред Собранието е двојна: солидарна или колективна и министерска (лична или индивидуална). Колективната одговорност се остварува со гласање недоверба на Владата, што се иницира по барање на најмалку 20 пратеници. Гласањето се врши по истекот на три дена од иницирањето на прашањето за недоверба. Одлуката за недоверба се донесува со апсолутно мнозинство.

Владата поднесува оставка и во случај на оставка на претседателот на Владата, негова смрт или трајна спреченост да ја врши претседателската функција. Владата на која и е изгласана недоверба, која поднела оставка или нејзиниот мандат престанал поради самораспуштање на Собранието, останува на функцијата до изборот на нова влада. Тоа се случи со осмата влада, онаа на Никола Груевски, по првото самораспуштање на Собранието. Се разбира, Владата на Р. Македонија може и самата да го постави пред Собранието прашањето за доверба.³⁷

Министерската одговорност може да биде: политичка, материјална, кривична и морална. Во македонската парламентарна практика има малку примери на сите видови одговорност.

³⁶ За “limited government” vidi kaj Locke J.: Dve rasprave o vladi, velika edicija ideja, NIP Mladost, Beograd, 1978, str.31

³⁷ Види член 92 и 93 на Уставот на Р. Македонија

Сите досегашни влади во Р. Македонија, од 1991 до денес беа не само коалициони, туку и „македонско-албански”, дури и кога победничката коалиција имаше апсолутно мнозинство, па немаше потреба од албански коалиционен партнер. Ваквите влади во кои коалицирањето наликува на мешање water and oil, не ретко функционираа како две во една. Имаше повеќе реконструкции на Владата, но најбројни се оние од 1997, 2001 и 2003 година. Во 1978 година беа реконструирани 8 министри, што претставува третина од Владата. Според Уставот, ако претседателот на Владата предложи разрешување на повеќе од една третина на Владата, Собранието одлучува како за избор на нова Влада.³⁸ За жал, тоа не се случи, односно претседателот на Владата не му го врати мандатот на Претседателот на Републиката, со аргументација дека се работи за влада на програмски континуитет и дека не се менува структурата на партиските субјекти!³⁹

За време на конфликтот, на вонредна седница на Собранието, одржана на 16 мај 2001, формирана е широка коалициона влада или Влада на политичко единство, под притисок на меѓународниот фактор. И во овој случај претседателот на Владата не му го врати својот мандат на претседателот на државата. Тоа требаше да биде Влада на „големата коалиција”, еден од основните елементи на консоцијативната демократија во која влегуваат репрезенти на сите значајни

сегменти на поделеното општество (Liphart, 1994, p.25), но всушност беше „македонско-албанска“ коалиција!!

Но, иако во power sharing на „македонски начин“, моќта е кај владата, во услови на конституционализирана консоцијативна демократија, чија филозофија и покрај мултиетничкиот и мултиконфесионален карактер на македонското општество е бинационалната држава, вистинската моќ е кај лидерите на двата сегмента: македонскиот и албанскиот, и нивните етно-партиски камарили, како клучни актери во процесот на одлучување.

5. Заклучоци

1. Живееме во амбиент на хибридни модели на владеење. И македонскиот има андрогена природа. Дихотомниот речник сведен на парламентарен и претседателски систем, како методолошки инструмент за класификација на моделите на организација на власта, не може соодветно да ги изрази и одрази современите нормативни решенија и институционални структури, а уште помалку политичката реалност, што наметнува потреба од нова промисла на поделбата на

³⁸ Член 94, став 4 од Уставот на Р. Македонија

³⁹ Црвенковски, Влада на континуитетот, Утрински весник, 15 мај 1997, стр. 3

моќта и нови „модел“ кои ќе оперираат со вистинските носители на моќта.

2. Разликите ниту ја суспендираат ниту ја релативизираат потребата од градење и почитување на вредности, правни и институционални стандарди на владеење.

3. Процесот на одлучување мора да се дисперзира и да биде порепрезентативен врз различни основи. Тој не смее да биде ексклузивно право на политичките партии на власт, а уште помалку на етно – партиските лидери и олигарси.

4. Политичката култура силно влијае врз начинот на функционирањето на органите на власта и процесот на одлучување. Реликтите од патријархална и парохилна политичка култура, како и доминацијата на елементите на поданичката политичка култура врз партиципативната во Р. Македонија се поважен фактор во профилирањето на „ моделот на владеење“, од уставната и законската рамка..

5. Моделот на владеење и демократија не се инплантира туку се гради, во зависност од социјалните, економските, политичките и културните фактори. Во спротивно, и „ најдобриот модел“ ќе биде нефункционален.

Sažetak

Gordana Siljanovska - Davkova*

SUVREMENI “MODEL” USTROJSTVA VLASTI: DILEME I IZAZOVI

U ovome članku autorica se bavi suvremenim modelima ustrojstva vlasti, uključujući i makedonski, analizirajući odnose između zakonodavne i izvršne vlasti na normativnoj razini i u praksi. Prema mišljenju autorice, problematična i relativna vrijednost dihotomije “parlamentarizam – prezidencijalizam” u klasifikaciji ustrojstva vlasti vidljiva je i na makedonskom primjeru diobe vlasti. Makedonski je “ustavni koktel” posebno zamršen i u većoj mjeri hibridan u praktičnom funkcioniranju institucija iz nekoliko razloga: nedostatak demokratske tradicije i participativne političke kulture, partitokratska država u kojoj je teško razlučiti političke stranke od države i krhko civilno društvo.

Ključne riječi: demokracije, upravljanja, parlamentarni model, predsjednički model

* Dr. Gordana Siljanovska - Davkova, profesorica Pravnog fakulteta Justinijan Prvi Sveučilišta Sveti Kiril i Metodij, Krste Petkov Misirkov b.b. Skopje, Makedonija

Summary

Gordana Siljanovska - Davkova *

**THE CONTEMPORARY “MODEL” OF THE ORGANIZATION OF
POWER: DILEMMAS AND CHALLENGES**

The author analyzes contemporary models of government, including the Macedonian one, by looking at the relations between the legislative and the executive, both at the normative level and in practice. According to the author, the problematic and relative methodological value of the dichotomy “parliamentarism – presidentialism” in the classification of government can also be seen in the Macedonian example of the separation of powers. The Macedonian “constitutional cocktail” is particularly complicated and more hybrid in the practical functioning of institutions for several reasons: the absence of democratic tradition and participative political culture, the partytocratic state in which it is difficult to determine where parties end and the state begins, and a fragile civil society.

Key words: democracy, governance, parliamentary model, presidential model

* Gordana Siljanovska - Davkova, Ph. D., Professor, Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Krste Petkov Misirkov b.b. Skopje, Macedonia

