

ТМ	Г. XXXI	Бр. 1	Стр. 43 - 60	Ниш	јануар - март	2007.
----	---------	-------	--------------	-----	---------------	-------

UDK 342.3+328.18

Прегледни научни рад
Примљено: 14.10.2006.

Ирена Пејић
Правни факултет
Ниш

ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКИ СИСТЕМ И МОГУЋНОСТ КОХАБИТАЦИЈЕ

Резиме

Рад представља покушај да се укаже на основне карактеристике полу-председничког система у новим уставним демократијама, као и у традиционалним европским системима. Нови уставни, усвојени у бившим совјетским и источноевропским комунистичким државама у последњој деценији двадесетог века, садрже елементе за јачање позиције шефа државе и стварање чврстих парламентарних веза између владе и политичке већине у парламенту. У процесу доношења устава и креирања нових политичких институција у овим земљама расправљало се не само о својствима парламентарног и председничког система организације власти, већ и о предностима и манама полупредседничког система, познатијег као француски уставни модел.

Битно обележје полупредседничког модела представља коегзистенција непосредно изабраног шефа државе и премијера, који поверење стиче од парламентарне већине. Успешно функционисање уставног и политичког система, обликованог по полупредседничком моделу, зависи у великој мери од могућности кохабитације између две различите политичке већине: парламентарне и председничке већине. Овоме треба додати и ширину уставних увлашћења и степен политичке легитимације који уживају шеф државе и премијер. Тако и подршка парламентарне већине непосредно изабраном председнику утиче на његову позицију у целокупном уставном систему. Уколико он не ужива такву подршку биће принуђен на кохабитацију са премијером, који потиче из њему супростављене политичке већине. Проблем лежи у томе што непосредно изабрани председници у пост-комунистичким републикама не уживају увек јасну подршку парламентарне већине. Зато су они принуђени да примењују своју сопствену верзију "кохабитације" одступајући понекад од демократске уставне праксе.

Кључне речи: полупредседнички систем, кохабитација

1.

Након слома реалсоцијализма, симболизованог кроз пад Берлинског зида, велики број бивших социјалистичких земаља донео је своје нове уставе којима је успостављен систем организације власти заснован на подели власти као темељном принципу правне државе. Бројне академске расправе, које су уследиле у кратком временском интервалу до доношења нових конститутивних аката ових држава, биле су усмерене претежно на оцену и ефекте парламентарног система који се традиционално примењује у западноевропским демократијама. У првим расправама било је јасно да модел председничке владе у свом изворном облику није применљив. Зато се већина расправа кретала у правцу аргументације "за" или "против" изворног облика парламентаризма, односно "за" или "против" уношења елемената који воде рационализацији парламентаризма до обликовања полупредседничког модела.

Стварање нових грађанских демократија виђено је кроз оптику европског парламентаризма. Питање које се отварало било је у којој мери је могуће доследно извести политичку и уставну формулу парламентаризма у специфичним условима нових држава. Они нису пружали добру основу за политички оквир парламентаризма, упркос томе што је доминирало мишљење да је парламентарни систем сигурнија и јача форма за реализацију нових демократија.¹ Постсоцијалистичка ситуација непрофилисаних политичких партија, неизграђен изборни систем и недостатак институционалног капацитета законодавног и органа извршне власти нису представљали добру основу за примену чистог парламентарног модела. Вестминстерски модел демократије, који представља политички оквир британском парламентаризму, није могао бити примењен, али су зато остали континентални типови парламентарног система пружали елементе за дискусију.

Традиција британског парламентаризма повезана је чврсто са њиховом уставном ситуацијом тзв. неписаног устава (*unwritten constitution*). Он се развија у околностима профилисаног двопартијског система који у тренутку етаблирања нових грађанских устава није био достижан у новим државама.² Зато је у већини источноевропских земаља, као и држава насталих на простору бивше Југосла-

¹ Двадесети век представља својеврстан "тријумф парламентарне демократије" (G.Kurian), што се одразило на бројне расправе у новим државама приликом успостављања система организације власти. (G.Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol.1, Congressional Quarterly, 1998, p. vii)

² Упор. D.V.Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government", in A.Lijphart (ed.) *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press, 1994, pp. 31-48.

вије и бившег Совјетског Савеза³ исказана значајна склоност, како у академским расправама тако и у политичким програмима, према тзв. француском уставном моделу који је *M. Duverger* назвао полупредседнички систем. Овај систем је, поред европских постсоцијалистичких земаља, примењен у бројним државама Азије, Африке и Латинске Америке.⁴ Има мишљења да је овај систем настајао претежно у процесу преласка из ауторитарних у демократске системе,⁵ као што је то случај са бившим комунистичким државама у којима је доминирао скупштински систем чврсто идеолошки уклопљен у тадашње уставе.

Полупредседнички тип владе настао је у процесу демократизације постсоцијалистичких земаља паралелно са процесом парламентаризације.⁶ Има мишљења да је полупредседнички систем у комбинацији са пропорционалним изборима у новим посткомунистичким системима био добар компромис између нових и старих политичких елита, као и да он "служи као функционални еквивалент партијске контроле са циљем да се избегне специјални интерес законодавца".⁷ Осим тога, снажан председник у полупредседничком систему може "ублажити" слабост парламента и владе у новим државама.⁸ Узимајући у обзир околности у којима се он развија, полупредседнички систем показује способност да обједини две битне карактеристике

³ Земље које се могу убројити у овај модел уставне организације власти су: Арменија, Азербејџан, Белорусија, Бугарска, Грузија, Казахстан, Киргистан, Литванија, Македонија, Молдавија, Пољска, Румунија, Русија, Словенија, Хрватска, Украјина и Узбекистан. (R. Elgie (ed.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999; C. Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005, see: Introduction)

⁴ У земљама које напуштају председнички систем, или се бар одупиру утицајима овог модела, G. Sartori сматра да је бољи и мудрији избор полупредседнички систем, јер би парламентаризам био "скок у другачије и непознато". (Упор. G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York: New York University Press, 1994, pp. 135-136; C. Skach, op. cit., pp. 1-2)

⁵ Осим тога, криза парламентаризма је могући узрок за прелазак у полупредседнички систем, као у случају смене Четврте Француске Републике. (Упор. G. Pasquino, "Semi-presidentialism: A political model at work", *European Journal of Political Research* no.35, 1997, p. 136; M. Duverger, "The political system of European Union", *European Journal of Political Research* no 31, 1997, p. 137-138)

⁶ K. V. Beyme, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, London: Macmillan Press, 2000, p. 18-19.

⁷ K. V. Beyme, op. cit., p. 31.

⁸ A. Siaroff, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research* 42, 2003, p. 288.

"већу способност владања и већу институционалну флексибилност него парламентарни и председнички системи".⁹

Уставно дизајнирање институционалног система у новим државама није се дешавало одвојено од профилисања изборног система. Примењени изборни систем, тј. пропорционални или већински избори могли су значајно да се одразе на структуру органа законодавне и извршне власти и да се директно рефлектују на њихове односе. У великом броју случајева старе политичке елите инсистирале су на већинским изборима, док су представници нових политичких организација преферирали пропорционални изборни систем. Ови први су успели у својим намерама, јер су у великом броју земаља први парламентарни вишестраначки избори одржани по већинском моделу. Данас, међутим, највећи број ових земаља примењује пропорционални изборни систем који је отворенији и, као такав, погодан за примену полупредседничког модела власти. Осим услова пропорционалне заступљености мањина и обезбеђивања њених позиција у представничким органима, важно је да се применом овог изборног система спречи и ограничи уситњавање политичких партија. На овај начин помаже се у функционисању примењеног полупредседничког система како у условима подударајуће (коинцидентне) политичке већине, тако и у условима кохабитације различитих политичких већина.¹⁰

2.

Класификација демократских политичких система увек је праћена сврставањем или разврставањем земаља које прате установљене типове, при чему се често у литератури за исти пример може наћи и неколико типова.¹¹ Међутим, ако се пође од претпоставке да ови модели већ функционишу у стабилним и структурираним уставним системима, онда се могу анализирати опште карактеристике ових система.

⁹ G.Pasquino, "Semi-presidentialism: A Political Model at Work", *European Journal of Political Research*, vol. 31, 1997, p. 136.

¹⁰ G.Pasquino, *op.cit.*, p. 137.

¹¹ По мишљењу М.С.Шугарта и Ј.М.Кареја парламентарни систем имају Уједињено Краљевство, Шпанија, Шведска, Италија, Грчка, Немачка, Данска, Аустралија, Канада, Турска и др., док је председнички систем развијен у САД, Аргентина, Бразил, Колумбија, Уругвај, Венецуела и др. У модел премијерско-председничког система они сврставају Аустрију, Француску, Исланд, Финску и Португалију, док су парламентарно-председнички Еквадор, Перу и др. (М.С.Шугарт&Ј.М.Кареј, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p.41). А. Лижпарт је сматрао да већина западноевропских земаља, као и Канада, Аустралија, Индија, Израел, Јапан и др. спадају у парламентарне системе, док су председничке владе заступљене у већини латиноамеричких земаља, Сједињеним Државама, Француској, Кипру и др. (А.Лижпарт, *op.cit.*, p.6)

Основна подела система који примењују организационо начело поделе власти је она на председничке и парламентарне. Узајамна зависност органа легислативе и егzekутиве обележје је парламентаризма, док је узајамна независност истих органа основно обележје председничког система. Класичне теорије о подели власти у парламентаризму истицале су елементе поделе власти са узајамном сарадњом између легислативе и егzekутиве, док је председничка влада представљала основ за концентрацију моћи унутар моноцефалне егzekутиве "што је супротно ограниченој и подељеној власти".¹² Политички концепт парламентаризма полази од две претпоставке: супремације парламента и сједињених власти.¹³

Уколико се упореде искуства савремених уставних система, *A.Lijphart* сматра да постоје најмање три суштинске разлике између парламентарног и председничког модела. Прва разлика састоји се у томе да су шеф владе и његов кабинет одговорни пред парламентом у парламентарном систему, док је шеф председничке републике изабран на уставом утврђени мандат на који легислатива не може да утиче. Другу суштинску разлику између ова два типа владе, коју наводи *A.Lijphart*, чини начин избора шефа државе. Председник, који је истовремено шеф владе, увек је изабраник грађана у председничком систему (директно или преко изборног колеца), док је у парламентарном систему премијер биран у парламенту, односно, ужива поверење парламентарне већине. Трећа разлика је у форми егzekутиве. Парламентарна влада је колективна или колегијална, док је председничка индивидуална (*one-person executive*).¹⁴

У новије доба појавила се потреба за сврставањем и дефинисањем нових система који у већој или мањој мери имају сличности са основним моделима, али су успели да развију своје особености. Осамдесетих година прошлог века *M.Duverger* је утемељио један нови тип под називом полупредседнички систем (*semi-presidential government*).¹⁵ Он је до данас претежно разрађен и дискутован на примеру уставног и политичког искуства Пете Француске Републике. С

¹² Упор. *A.Lijphart*, op.cit., pp. 1-31; *C.Skach*, op.cit., pp.12-15.

¹³ *K.Stroøm* сматра да систем парламентарне владе може бити сагледан кроз минималну и максималну дефиницију. Минимална дефиниција прати институционална обележја уставног система у коме је парламентарна влада одговорна пред парламентом и може бити позвана на одговорност са исходом смењивања. Са друге стране, максимална дефиниција би требало да помогне да се разумеју импликације општих избора и владања виђених као теоријски проблем, а то доводи до појма парламентарне демократије. (*K.Stroøm*, "Delegation and accountability in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, no. 337, 2000, p p. 263-265)

¹⁴ *A.Lijphart*, op.cit. pp. 15.

¹⁵ *M.Duverger*, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research* Vol. 8, No. 2, 1980, pp. 165-187.

обзиром на бројне варијације у погледу ширине уставних овлашћења, начина избора уставних органа (првенствено председника републике), међусобних односа легислативе и егzekутиве развили су се и неки подтипови овог система. *M.S.Shugart* и *J.M.Carey* су ове подтипове сврстали у две категорије: премијерско-председнички (*premier-presidential*) и парламентарно-председнички (*parliamentary-presidential*) модел.¹⁶ У својој типологији они преферирају премијерско-председнички модел у односу на полупредседнички, мада и сами сматрају да разлике нису суштинске.

Полупредседнички модел, познатији као "француски модел", не може бити окарактерисан као проста "синтеза парламентарног и председничког система, већ као алтернација (или смењивање) председничких и парламентарних фаза".¹⁷ То значи да овај систем преузима претежно обележја председничке владе у условима када непосредно изабрани председник републике ужива подршку парламентарне већине и владе која из ње произилази. Обрнуто, овај систем преузима обележја парламентаризма када премијер и влада потичу из парламентарне већине која је истовремено опозиција председнику републике. Овај модел има две основне карактеристике: прво, председник републике је непосредни изабраник грађана и друго, он располаже снажним уставним надлежностима, нарочито оним које му обезбеђују значајно мешање у домен законодавне власти (право да распише референдум, право суспензивног вета и право да распусти доњи дом парламента).

Полупредседнички систем настао је у Петој Француској Републици након ревизије Устава 1962. године, када су грађани на референдуму одлучили о органском закону којим је установљен непосредан избор председника Републике.¹⁸ Ова уставна промена битно је изменила функционисање нове Француске Републике и по речима

¹⁶ M.S.Shugart&J.M.Carey, op.cit., pp. 55-76.

¹⁷ Пре "налета" посткомунистичког семипрезиденцијализма, овај модел је већ примењиван у Петој Француској Републици, Финској, Аустрији, Ирској, Исланду, Португалу, а пре тога и у Вајмарској Републици. (M.Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", pp. 165-187)

¹⁸ Премијер Пете Француске Републике, G.Pompidou, на посланичко питање које му је 1964. године поставио F.Mitterrand објаснио је француски модел речима: "Француска је сада изабрала средњи пут између америчког председничког режима и британског парламентарног режима, где шеф државе, који формулише генералну политику, има основу свог ауторитета у универзалном гласању, али своју функцију може да врши само са владом коју он може да изабере и именује, али која да би опстала мора да ужива поверење у Скупштини". (Цитирано према: J.V.Poulard, "The French double Executive and the Experience of Cohabitation", *Political Science Quarterly* vol.105, no.2, 1990, p. 244)

M. Duverger обезбедila "вредан" уставни систем "са уграђеним механизмом за очување политичке стабилности у тешка времена".¹⁹

Лоше искуство са "чистим" парламентаризмом у Четвртој Републици навело је на став да нови модел може да обезбеди успешно смењивање парламентарних и председничких фаза владања.²⁰ У уставној и политичкој историји двадесетог века овај модел примењивале су и друге западноевропске државе, али он није био у истом обиму свуда развијен. *M. Duverger* је зато ове системе поделио на "привидне" (Аустрија, Ирска и Исланд), и "ефективне" полупредседничке системе (Француска Пета Република, Вајмарска Република, Финска и Португалија).²¹ После слома реалсоцијализма у Европи овај модел је постао, према речима *A. Lijphart*, "најшире заступљен концепт полупредседничке демократије".²²

Може се рећи да у основи класификације уставних система у погледу организације власти лежи уставни и политички положај шефа државе, тачније председника републике.²³ У том смислу полупредседнички систем комбинује елементе президентијализма, преко непосредно изабраног председника и парламентаризма, у коме парламент заузима централну улогу у погледу контроле владе.²⁴ Уставна подела власти претпоставља бицефалну егзекутиву састављену од два уставна чиниоца, председника републике и владе. *E. Elgie* је зато полупредседнички систем дефинисао као "ситуацију у којој непосредно изабрани председник, са фиксираним мандатом, коегзистира са премијером и кабинетом који су одговорни парламенту".²⁵

¹⁹ *M. Duverger*, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", p. 165.

²⁰ Успостављање новог система и функционисање власти било је везано за политички ауторитет првог Председника *De Gaulle*, за кога је *M. Duverger* сматрао да располаже и историјским легитимитетом због своје улоге у Покрету отпора. Његов утицај на профилисање система институционализован је и правно формулисан кроз уставни референдум 1962. године, када је уведен непосредан избор шефа државе. Он је сматрао да овај систем захтева и личну одговорност председника који користи своје уставно овлашћење на расписивање референдума у том правцу да председник треба да поднесе оставку уколико добије негативан одговор од грађана. Ово написано правило он је испоштовао и повукао се са функције 1969. године после неуспелог референдума. Након његовог одласка изражене су сумње да систем може да функционише и да су остварени изгледи за успостављање нове шесте Републике. Међутим, то се није десило и Пета Република је опстала и у новим политичким односима снага. (Упор. *J.V. Poulard*, *op.cit.*, pp. 243-267)

²¹ *M. Duverger* (ed.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris: Presses Universitaire de France, 1986, pp. 7-17.

²² *A. Lijphart*, *op.cit.*, p. 8.

²³ *A. Siaroff*, *op.cit.*, p. 290.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Он сматра да је на нивоу одређивања дефиниције система ово довољно без улажења у стварну моћ председника или премијера. (*R. Elgie*, "Semi-Presidential")

Дуалистичка структура полупредседничког модела садржана је у одговорности владе пред парламентом, са једне стране и председника републике који је потпуно независан у свом мандату од парламента, али располаже овлашћењима према законодавној власти, са друге стране. Три су основна обележја полупредседничког модела: (1) председник је непосредан изабраник грађана (2) он располаже значајним уставним овлашћењима и (3) егзистира паралелно са владом, која ужива поверење у парламенту, али се то не одражава на трајање председничког мандата, чак и под претпоставком да у парламенту седи њему опозициона већина.²⁶ Има мишљења да исти систем карактерише следеће: 1) председник републике је директно или индиректно изабран на народним изборима; 2) председник републике има овлашћења да именује премијера и, са извесним ограничењима, да распусти парламент и 3) премијер је субјекат имплицитног или експлицитног гласања о поверењу у парламенту.²⁷

Наведена обележја упућују да начин избора председника републике (непосредно од стране грађана) не може бити искључиви критеријум за одређивање једног система као полупредседничког. Ова уставна претпоставка мора бити допуњена ширином његових овлашћења која допуштају председнику мешање у домен легислативе и обављање прерогатива извршне власти, за разлику од председника парламентарне републике чије су прерогативе претежно церемонијалног карактера.²⁸

У процесу демократизације парламентарних система теза о народној суверености заменила је старију идеју о суверености парламента. Међутим, традиционално гледиште о суверености парламента, развијено у енглеском парламентаризму, никада није у потпуности остварено упркос његовом академском (теоријском) упоришту.²⁹ Развој демократије у парламентаризму показао је врло рано да се у основи парламентарне суверености налази народ, те да је парламент "институционално седиште народне суверености".³⁰

Законодавни орган у парламентарном систему, посматран у равни легислатива-егзекутива, располаже пуном аутономијом. У његовој унутрашњој структури не постоји хијерархија, као што не постоји хијерархија у бикамералном парламенту и парламент ужива јаке

lism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations", *Political Studies Review* vol. 2, 2004, p. 317)

²⁶ M. Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", p. 166.

²⁷ G. Pasquino, *op.cit.*, pp. 130-131.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Израз ове старе представе је да британски Парламент може да учини све осим да мушкарца претвори у жену.

³⁰ K. V. Weume, *op.cit.*, p. 38.

гаранције независности у односу на спољне утицаје (посланичка функција је плаћена). Исте уставне гаранције парламент ужива и у полупредседничком систему. Међутим, у односима између два органа егзекутиве настаје значајно померање тежишта, неуобичајено у "чистом" парламентаризму. Полупредседнички модел, дакле, не поништава одговорност владе пред парламентом већ развија другог јаког носиоца извршне власти у лику председника републике.

Председник полупредседничке републике је непосредни изабраник грађана. Он своју легитимацију извлачи директно из непосредних избора, по природи ствари већинских, и на тај начин добија јачи уставни и политички капацитет од оног којим располаже влада коју бира парламент. Снага његовог легитимитета може се мерити са посланичким, јер и чланови парламента своју легитимацију остварују на парламентарним изборима, који су директни, општи и непосредни.³¹ У систему пропорционалних избора гласови бирача су првенствено усмерени према политичком програму партије која истиче листу кандидата. Осим тога, у парламенту сваки парламентарнац индивидуално располаже делом легитимације који је поверен представничком органу као колективном телу. Утолико политичка легитимација председника републике снажније утиче на остваривање његових уставних овлашћења. Чак и ако се претпоставе ограничене или традиционалне надлежности шефа државе у парламентарном систему и истовремено установи његов непосредан избор, то ће значајно померити његову позицију према законодавној и извршној власти.

3.

Стабилност полупредседничког система огледа се у стабилној и постојаној парламентарној већини. Међутим, однос председника и парламентарне већине значајно утиче на обликовање и стабилност истог система. Ако се неопходан и претпостављени склад поремети у погледу политичке већине која доминира у сва три случаја, настаје неопходност или нужност суживота, односно кохабитације (*cohabitation*).³² Кохабитација нема своје упориште директно у уставним нормама о дизајнирању институција власти, већ произилази из политичких елемената који профилишу уставну власт. Они се одражавају на

³¹ Има мишљења да функција председника републике постаје "супер-функција" у односу на остале учеснике у демократском процесу вршења власти (D.Anckar). (Цитирано према: J.Nousiainen, "From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland", *Scandinavian Political Studies* vol. 24, no 2, 2001, p. 96)

³² Овај политички појам развио је M.Duverger осамдесетих година на искуству Француске, али је он проширен и изучаван у другим уставним системима.

међусобни однос уставних органа и начин остваривања прописаних уставних овлашћења. Кохабитација постоји у условима када председник и премијер уживају поверење од стране различитих политичких већина, односно када је парламентарна већина која подржава владу истовремено опозиција председнику републике.³³ Реч је о специфичном односу снага у коме се политичка воља бирачког тела изражена на изборима знатно разликује.³⁴

По први пут ова ситуација се појавила 1986. године у Петој Француској Републици када је актуелни Председник (*F.Mitterand*) добио "опозиционог" Премијера (*J.Chirac*). Након избора за Националну скупштину парламентарну већину је заузела десна политичка опција супростављена социјалистичкој партији која је подржавала Председника Републике.³⁵ У оваквим условима могло се очекивати да дође до отвореног сукоба, па је изражено доста сумњи да систем може успешно да функционише. Међутим, то се није десило јер ни једна страна то није желела. Уставне прерогативе унутар егзекутиве расподељене су између шефа државе и премијера на тај начин што је први задржао своје компетенције у области спољне политике, док је влада преузела активну улогу у области унутрашње политике.

Појава различитих фаза у функционисању полупредседничког система, тј. "фазе парламентарне кохабитације" одражавају се на функционисање овог система. Ако су у систему доминантне прерогативе комбиноване са јаким политичким ауторитетом председника, онда овај систем претежно испуњава захтеве председничке владе. Са друге стране, фазе у којима доминацију преузима премијер са својим кабинетом обезбеђују функционисање парламентарне републике.³⁶

Кохабитација, међутим, не значи искључиво "миран" суживот, већ су у условима полупредседничке владе отворене могућности кохабитационих криза. Наиме, уставна овлашћења носиоца извршне власти, председника и премијера, у великој мери зависе од снаге и тежине политичког ауторитета којим они располажу. Тако је увек присутна опасност да јака и утицајна политичка личност, посебно на

³³ A.Siaroff, *op.cit.*, p. 293.

³⁴ Има мишљења да се овај однос снага (парламент – влада - председник) може посматрати кроз следеће нивое: а) консолидована већинска влада, б) подељена владајућа већина и в) подељена владејућа мањина. (C.Skach, *op.cit.* pp. 15-22)

³⁵ Исти проблем у новије време јавио се након парламентарних избора 1997. године. (Упор. J.V.Poulard, *op.cit.*, pp. 243-267; M.Duverger, *Le systeme politique français*, Paris, 1985, p. 571; J.Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1997, p. 540-542).

³⁶ С обзиром да су фазе кохабитације у Француској Петој Републици доминирале у кратким интервалима, као на пример 1986-88 и 1993-95, систем је претежно функционисао у форми парламентарне владе. (Упор. M.Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", pp. 185-186, A.Lijphart, *op.cit.* pp.8-9)

позицији шефа државе, не допусти влади да, уз подршку парламентарне већине, реализује своје уставне надлежности. Уколико устав допушта председнику да распусти парламент, онда то може бити моћан инструмент којим ће он спречити парламентарну већину која је њему супростављена, и владу да остварује своју политику у домену законодавне и извршне власти.

Кохабитациона криза може да произађе из најмање два претпостављена сценарија. Прво, кабинет може да игнорише прерогативе председника у домену законодавне власти, упркос чињеници да су оне уставом регулисане. Друго, председник може једноставно да не уважи захтеве политичког лидера парламентарне већине који је, по правилу, и председник владе.³⁷ У оба случаја председник може да искористи уставно овлашћење на распуштање парламента, иза чега следе нови парламентарни избори који ће ову ситуацију решити или у корист председника или у корист лидера парламентарне већине.

У многим постсоцијалистичким системима који су уставом уредили елементе за функционисање полупредседничког система у последњих петнаестак година било је често случајева кохабитације. Шест држава (Пољска, Словенија, Бугарска, Румунија, Хрватска и Македонија) провело је половину времена од доношења својих грађанских устава у условима кохабитације када је премијер иза себе имао више или мање стабилну парламентарну већину, а шеф државе је потицао из опозиционе политичке опције.³⁸ На овај начин отворена је могућност да сваки од носилаца извршне власти истакне сопствени политички програм који је често у конфликту са другим. Једно виђење ове кохабитационе ситуације може бити да се државе претежно налазе у стању да њима влада или управља политичка мањина.³⁹ Кохабитација се често у новим државама објашњава позитивним примером Француске у другој половини двадесетог века. Међутим, постоји основана сумња да политички и уставни оквир нових демократија није довољан или не може да издржи "мирну" кохабитацију већ може да отвори и продуби идеолошке и политичке разлике, а преко тога да створи уставну кризу. Са друге стране, неки примери (Пољска) показују да је кохабитација могућа и да она иде паралелно и успешно са процесом демократизације земље у транзицији.⁴⁰

Ову врсту кохабитационе кризе може да подгреје динамика парламентарних и председничких избора. Уколико је председник носилац "новије" легитимације, односно, председнички избори су но-

³⁷ M.S.Shugart&J.M.Carey, op.cit., p. 59.

³⁸ C.Skach, op.cit., p. 5.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ G.Pasquino, op.cit., p. 135.

вијег датума у односу на парламентарне, онда остаје отворена могућност да он распусти парламент и позове бираче на парламентарне изборе.⁴¹ У овом случају његов захтев не мора да има непосредно уставно утемељење или разлог, јер уставни не побрајају изричито све случајеве или ситуације распуштања парламента. Често је ова уставна формулација општег карактера и упућује само на ситуације када парламент не може да буде распуштен, чиме се спречавају уставни вакуми (на пример, када је ванредно или ратно стање па се не могу одржати парламентарни избори).

Зато је један од услова за обезбеђивање политичког оквира за функционисање полупредседничког система регулисање изборних циклуса и типа изборног система. *M.S.Shugart* и *J.M.Carey* сматрају да је пропорционални изборни систем адекватније решење за ублажавање разлика, док већински избори стварају дубоке разлике између две политичке већине (председничке и парламентарне) и зато не одговарају полупредседничком систему.⁴² Они су, такође, заступници мишљења да кохабитационе кризе могу бити ограничене прецизним уставним разграничењем овлашћења председника и владе, као и односа председника према законодавном органу.

Право председника да распусти парламент њега ставља у условно "јачи" положај у односу на исту функцију у председничком систему. Шеф државе у председничком систему ексклузивни је шеф извршне власти, али он не располаже никаквим уставним прерогативама према легислативи уколико у њој седи њему супростављена политичка већина. У томе неки писци виде предност полупредседничке у односу на председничку републику. Кохабитациона криза може бити разрешена распуштањем парламента што је, сматрају неки аутори, боље решење од "подељене" власти која доводи у конфузију бираче и њихову политичку вољу изражену на непосредним парламентарним и председничким изборима.⁴³

Председничко право да распусти парламент може бити условљено давањем сагласности или мишљења владе. Уколико је на снази "позитивна" кохабитација може се очекивати да председник у договору са премијером реализује своје уставно овлашћење. Међутим, уколико је на снази кохабитациона "криза", тада се може очекивати да председник супротно ставу владе реализује право на распуштање парламента.

⁴¹ *M.S.Shugart* и *J.M.Carey* су ову изборну динамику назвали "honeymoon elections", јер председник своје уставно овлашћење користи одмах након ступања на дужност и у условима изражене политичке подршке грађана на председничким изборима. (*M.S.Shugart&J.M.Carey, op.cit., p. 269*)

⁴² *Ibidem.*

⁴³ Упор. *G.Pasquino, op.cit., p. 132; M.S.Shugart&J.M.Carey, op.cit., p. 55.*

И остала уставна овлашћења председника републике могу бити коришћена у складу са кохабитационим "приликама". Суспензивни вето председника републике наступа најчешће када он не одобрава законске пројекте владе и њој је супростављен. Процентуално највећи број законских предлога усвојен у парламенту потиче од владе, која иначе доминира, а може се рећи и окупира законодавни процес у фази иницирања законских предлога. Вето којим председник располаже има карактер одлажућег вета, што значи да парламент може закон поново да усвоји истом или јачом већином. У оним уставним системима који су успоставили уставни суд, председник може да иницира и поступак уставносудске контроле након ступања закона на снагу. На овај начин, сукоб ће добити правни епилог пред високим уставним органом, али то не значи да се политичке тензије између различитих носилаца власти смањују или ублажавају.

Иако често анализирана кроз јединствено искуство Француске Републике, кохабитација у новим државама носи са собом опасности и замке које проистичу из неконсолидованих политичких система. Зато има сумњи да је могуће остварити "мирну" кохабитацију у постсоцијалистичким системима који су се определили за полупредседнички модел организације власти.⁴⁴

4.

Српски Устав, донет 1990. године, требало је да представља увод у нови систем са претензијама према моделу грађанске државе, која је заснована на принципу поделе власти. Институционализација поделе власти у Србији током уставног раздобља 1990-2006. године прошла је кроз две фазе које су обележиле њен развој. Прва фаза обухвата период од 1990. године до 2000. године, а друга фаза време од 2000. године до 2006. године. Заједничко обележје за цело уставно раздобље су непромењене уставне одредбе о организацији власти у Републици, али су се правила политичке игре под истим уставним претпоставкама значајно разликовала. У првом периоду цео уставни аранжман јасно је био подређен доминацији једне личности, а тиме је функционисање институција власти било знатно искривљено у односу на уставне одредбе о подели власти. После 2000. године институционални склоп је, под непромењеним уставним нормама, почео да функционише на претпоставкама уставне поделе власти са више или мање обележја полупредседничког модела.

⁴⁴ Упор. M.S.Shugart&J.M.Carey, op.cit.; R.Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 67-86.

Доношењем новог Устава 2006. године организациона конструкција власти остала је у великој мери иста. У систему поделе власти законодавна власт је поверена Народној скупштини, извршна власт је бицефална и врше је председник Републике и Влада, док судску власт обављају независни судски органи. Однос између законодавне и извршне власти, као и однос унутар егzekутиве упућује претежно на обележја парламентарне владе. Влада подлеже формалној инвеститури кроз скупштински избор и то на предлог председника Републике. Осим тога, она је одговорна парламенту кроз институт министарске одговорности, индивидуалне и колективне. Председника Републике бирају грађани директно на непосредним изборима и он располаже значајним уставним овлашћењима, као што су право суспензивног вета и право да распусти Народну скупштину "на образложени предлог Владе". За потребе овог рада задржаћемо се на основном оквиру уставних надлежности, без детаљног упоређивања старих и нових уставних решења. Основне карактеристике новог уставног система упућују да је реч о полупредседничкој влади која је постављена у уставни оквир сличан ономе који је постојао у Уставу од 1990. године. Зато су, сматрамо, могућности кохабитационих фаза и кохабитационих криза остале отворене и у будућем уставном систему Републике Србије.

Овако профилисан уставни систем има обележја система у коме је учињена значајна рационализација парламентаризма у корист извршне власти. Међутим, степен уставне рационализације превазишао је границе савременог парламентаризма, који је настао као последица постављања нових друштвених, економских и социјалних захтева пред уставну државу и у коме је моћ политичке акције јасно померена према влади. Наиме, померање тежишта од законодавне према извршној власти у уставном систему Србије попримило је главна обележја полупредседничког система.⁴⁵

Уставне претпоставке за функционисање власти требало би ставити у контекст реалних политичких односа снага и примењеног изборног система у уставном и политичком раздобљу од доношења првог Устава до данас. У првој етапи овог уставног раздобља (1990-2000) политичка већина је, благо речено, ограничила функционисање система поделе власти са циљем преношења главног тежишта

⁴⁵ Овакво померање тежишта, по мишљењу П.Николића, упућује на један по својој конструкцији мешовити, а по свом карактеру квази-парламентарни систем у Србији. Има мишљења да се исти систем може сврстати у групу полупредседничких. (Упор. П.Николић, "Устав Србије и проблеми демократизације", *Правни живот*, бр. 1-2, 1991, стр. 91; М.Јовичић, "Парламентарни систем насупрот председничком и скупштинском систему", *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1, 1992, стр. 34)

власти на један уставни орган, председника Републике. Развијена моћ и утицај шефа државе у комбинацији са његовим политичким ауторитетом ишли су у правцу слабљења институционалног капацитета осталих уставних органа, првенствено Народне скупштине. У првој деценији уставног раздобља постојао је, мање или више, потпуни политички консензус на релацији Скупштина-Влада-председник Републике. Односно, иста политичка већина подржавала је председника Републике и председника Владе. То је знатно утицало на јачање уставне и политичке позиције председника Републике, а истовремено слабило могућности Скупштине и Владе. Када је у једном тренутку (1993) овај политички консензус престао да функционише⁴⁶ и Влада престала да ужива подршку парламентарне већине, председник Републике је сматрао да своју улогу уставног арбитра треба да реализује кроз овлашћење на распуштање парламента. Тако је могућност кохабитације елиминисана кроз распуштање Народне скупштине и нове парламентарне изборе, који су обезбедили да председник Републике добије парламентарну већину и од ње подржану Владу.

Ова прва фаза обележена је и постизањем пуног политичког консензуса у парламентарној већини на нивоу савезних и републичких власти. То је омогућило да тадашњи Председник Србије искористи јаку уставну позицију у комбинацији са политичким ауторитетом који је уживао, што је понуђено и као јак аргумент за преузимање исте функције на нивоу Савезне државе (СРЈ).

У другој фази (2000-2006) и у истом нормативном оквиру (Устав 1990) промењени су значајно односи снага који су утицали на профил и снагу појединих уставних институција. Елементи рационализованог парламентаризма сада су се развијали на страни Народне скупштине и Владе, док је председник Републике остваривао само традиционалну и симболичну улогу, упркос томе што је био снабдевен непосредном легитимацијом добијеном од грађана. Ако прихватимо дефиницију *M. Duvergera* да је полупредседничка република у ствари алтернација или смењивање председничких и парламентарних фаза, онда се може рећи да је у првим годинама друге фазе (2000-2003) Србија имала претежно обележја парламентарног система власти.

⁴⁶ После превремених парламентарних избора 1992. године образована је Влада "хомогене мањине" која је у исто време подржавала Председника Републике. Владу је формирала самостално једна политичка група (СПС) у Народној скупштини (101 посланик), али уз пристанак друге по снази политичке и парламентарне групе (СРС са 73 посланика). Када је "прећутни" споразум пропао и покренуто питање поверења Влади, Председник Републике је искористио своје уставно овлашћење и распустио парламента.

Након парламентарних избора (2003) и председничких избора (2004) систем власти у Србији по први пут је почео да функционише у условима "мирне" кохабитације. Ова етапа има претежно обележја премијерско-председничког система, јер је остварен својеврстан миран договор између две политичке већине, председникове и премијерове. С обзиром на парламентарну већину која је пружала подршку премијеру и део парламентарне мањине који је подржао председника Републике, ова два уставна органа су остваривала своје уставне надлежности штитећи институционални капацитет Народне скупштине. Председник Републике је користио своје право суспензивног вета, али је Влада задржала доминацију у законодавном процесу у погледу броја поднетих и усвојених законских предлога. Осим тога, председник је остваривао претежно послове у области спољне политике, док је премијер са својим кабинетом вршио послове у области унутрашње политике. Консензус који је постигнут између парламентарне већине и парламентарне мањине у погледу доношења новог Устава представљао је добру основу за окончање прве успешне кохабитације у српском уставном систему.

Кохабитација подразумева рационализацију и умеровање у коришћењу уставних овлашћења. Она је у овом кратком периоду била могућа због карактера и сродности политичких програма две већине, председникове и премијерове. Могућност кохабитације у Србији зависиће не само од нових уставних решења и пратећег политичког законодавства у области избора и разраде надлежности уставних органа власти, већ и од могућности да се постигне политичка равнотежа између различитих политичких програма, првенствено оних који су заступљени у парламентарној позицији и парламентарној опозицији.

Литература

- K.v.Beume, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, London: Macmillan Press, 2000
- D.V.Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government", in A.Lijphart (ed.) *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press, 1994, pp. 31-48
- J.Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Édition Montchristien. 1997
- M.Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research* Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 165-187
- M.Duverger, *Le système politique français*, Paris, 1985
- M.Duverger (ed.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris: Presses Universitaire de France, 1986
- M.Duverger, "The political system of European Union", *European Journal of Political Research* no 31, 1997, pp. 137-146
- R.Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999
- R.Elgie, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations", *Political Studies Review* vol. 2, 2004, pp. 314-330

- М.Јовичић, "Парламентарни систем наспрот председничком и скупштинском систему", *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1, 1992, стр. 29-41
- G.Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol.1, Congressional Quarterly, 1998
- A.Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press, 1994
- П.Николић, "Устав Србије и проблеми демократизације", у *Од распада до безнађа и наде: сведочанство о једном времену*, Београд: Филип Вишњић, 1997, стр. 105-117
- J.Nousiainen, "From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland", *Scandinavian Political Studies* vol. 24, no 2, 2001, pp. 95-109
- G.Pasquino, "Semi-presidentialism: A Political Model at Work", *European Journal of Political Research*, no. 31, 1997, p. 128-137
- J.V.Poulard, "The French double Executive and the Experience of Cohabitation", *Political Science Quarterly* vol.105, no.2, 1990, pp. 243-267
- O.Protsyk, "Prime ministers' identity in semi-presidential systems: Constitutional norms and cabinet formation outcomes", *European Journal of Political Research* vol. 44, 2005, pp. 721-748
- O.Protsyk, "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism", *Political Studies* vol. 54, 2006, pp. 219-244
- G.Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York: New York University Press, 1994
- A.Siaroff, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research* 42, 2003, pp. 287-312
- C.Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Heimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005
- K.Stroøm, "Delegation and accountability in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, no. 337, 2000, pp. 261-289
- M.S.Shugart&J.M.Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003

THE SEMI-PRESIDENTIALISM AND VIABILITY OF COHABITATION

Summary

This paper is an attempt to point to the basic nature of the semi-presidentialism in newly created constitutional democracies and in traditional European systems. The new constitutions, adopted in the former communist (European and Soviet Union) countries during the last decade of the 20th century, were intended to rise the powers of the president and to bind the executive power of the government (the Prime Minister and the Cabinet) to the parliamentary majority. The newly created political institutions have been drawn into debates not only on the virtues of parliamentary and presidential systems of government but also about the advantages and disadvantages of the semi-presidentialism known as the French constitutional model.

The coexistence of popularly elected presidents and prime ministers is a distinct feature of a semi-presidential constitutional framework. The functioning of the political and constitutional system will be directed by the possibility of cohabitation between two different political majorities: the parliamentary and the presidential majority. There is a rather close correlation between the level of the constitutional competences and the degree of political legitimacy. The presidential dominance depends heavily on whether the person enjoys the support of a sympathetic majority in parliament. Otherwise, the president will be condemned to "cohabitation" with the prime minister not of their own choosing. The post-communist presidents do not enjoy clear parliamentary majorities. Thus, they have to practise their own versions of cohabitation by departing from democratic practices.

Key Words: Semi-presidentialism, Cohabitation