

Slaviša Orlović¹

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Predsednik Republike: konstitucionalno- -institucionalne dileme*

Apstrakt

U ovom tekstu, nakon dvadeset pet godina od uvođenja polupredsedničkog sistema u Srbiji i regionu, nastojim da preispitam njegove učinke, domete i ograničenja. U tekstu razmatram od čega zavisi moć neposredno izabranog predsednika (ustavna ovlašćenja, način izbora, da li je predsednik partije, da li njegova partija ima većinu u parlamentu). U tekstu objašnjavam poreklo pojma i institucije, razloge za njeno uvođenje, kriterijume na osnovu kojih postoje maksimalistička i minimalistička shvatanja semiprezidencijalizma. U novim demokratijama polupredsednički sistem ima dodatne izazove i iskušenja: „treći mandat“, odsustvo podsticaja tokom drugog mandata koji nosi potreba reizbora, način uključenosti/isključenosti u kreiranju politike, kao i da li je neposredno izabrani predsednik istovremeno i predsednik stranke. Prilikom eventualnog redizajniranja ove političke institucije valjalo bi voditi računa o tome da je način izbora samo jedna dimenzija važna za funkcionisanje ovog sistema. Ništa manje nije važno ni pitanje stepena nadležnosti. Ključ je u pažljivoj ravnoteži moći u pitanjima „značajnih ovlašćenja“ između tri grane vlasti, ali pre svega između predsednika države i premijera.

¹ Email: slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs

* Ovaj tekst je rezultat rada na projektu *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, evidencioni broj 179076, rukovodilac projekta prof. dr Vesna Knežević Predić, koji se realizuje u okviru Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, i koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije. Tekst je prezentovan na Naučnoj konferenciji (Sabor politikologa): „Ustavi u vreme krize: postjugoslovenska perspektiva“, na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu, 27–28. septembar 2014. godine.

Ključne reči:

polupredsednički sistem, neposredni izbor, značajna ovlašćenja, predsednik partije, treći mandat

U ovom tekstu razmatramo specifičnosti sistema organizacije vlasti sa neposredno izabranim predsednikom države, pored kojeg postoji i premijer koji se bira većinom u parlamentu. Za ovaj sistem koristi se više naziva, ali je najprisutniji izraz – polupredsednički sistem. U tekstu objašnjavam poreklo pojma i institucije, razloge za uvođenje, kriterijume na osnovu kojih postoje maksimalistička i minimalistička shvatanja semiprezidencijalizma. Pozicija neposredno izabranog predsednika meri se, između ostalog, odnosom sa premijerom i parlamentom. Iako „oscilira“ između predsedničke i parlamentarne faze, ovaj sistem deli određene sličnosti sa čistim prezidencijalizmom. U novim demokratijama polupredsednički sistem ima dodatne izazove i iskušenja. Kad je reč o Srbiji i regionu, obrađena su tri bitna problema: koliko moć predsednika zavisi od toga da li je istovremeno i predsednik stranke (kao i od toga da li je stranka na vlasti ili u opoziciji), „mehanizam“ po kojem deluje taj sistem vlasti i, na kraju, njegovi učinci.

POREKLO POJMA I INSTITUCIJE

Osim tradicionalnih oblika, parlamentarnog i predsedničkog, polupredsednički tip se pojavio već s Vajmarskom republikom i Ustavom Finske iz 1919, ali se u literaturi obično vezuje tek uz francusku Petu republiku. Argumente za ovakav sistem prvi je formulisao Maks Veber (Max Weber), kojeg je sledio Hugo Prajs (Hugo Preuss) pisac Vajmarskog ustava.² Pojam polupredsednički sistem prvi je u političku teoriju uveo Moris Diverže (Maurice Duverger), u svom tekstu iz 1980. godine: „A New Political System Model: Semi-Presidential Government.“³ Šugart i Keri (Matthew Sobert Shugart, John M. Carey) u delu *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* iznose prigovor na Diveržeovu terminologiju. Oni tvrde da upotreba prefiksa „polu“ implicira da se polupredsednički režimi nalaze između predsedničkih i parlamentarnih. Shodno tome, oni koriste termin „premijer-prezidencijalizam“.⁴ Imajući u vidu

² Linz Juan J., „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“, u: *The Failure of Presidential Democracy*, Linz Juan J., Arturo Valenzuela (eds), Vol. 1, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, str. 49.

³ Duverger Maurice, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, str. 165–187.

⁴ Shugart Matthew Sobert and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, str. 230; Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 4.

ovlašćenja, oni prave razliku između premijer-prezidencijalizma, režim koji upućuje na primat premijera, kao i na prisustvo predsednika sa značajnim ovlašćenjima, i predsedničko-parlamentarnog režima, koji uspostavlja primat predsednika i zavisnost vlade od parlamenta. Polupredsednički sistem je sistem sa dualnom egzekutivom u kojem i predsednik i premijer imaju moć donošenja odluka (*decision-making power*).⁵ Prema Arendu Lajphartu (Arend Lijphart), ovi sistemi nisu sinteza parlamentarizma i prezidencijalizma, već alternacija između predsedničkih i parlamentarnih faza, u zavisnosti od odnosa snaga partija.⁶ Prema Đovaniju Sartoriju (Giovanni Sartori), polupredsednički sistem ima sledeće osobine ili karakteristike:⁷ prvo, šef države (predsednik) bira se narodnim glasanjem – neposredno ili posredno – na unapred utvrđen period; drugo, šef države deli izvršnu vlast sa premijerom, čineći tako deo strukture sa dvojnomoću koju definišu sledeća tri kriterijuma. 1. Predsednik je nezavistan u odnosu na parlament, ali nije mu dopušteno da vlada sam ili neposredno; stoga njegove direktive mora prihvatiti i uskladiti njegova vlada. 2. Simetrično, prvi ministar i njegov kabinet nezavisni su od predsednika u onoj meri u kojoj su zavisni od parlamenta, odnosno utoliko što podležu parlamentarnom poverenju ili nepoverenju (ili oboma), i utoliko što im je neophodna parlamentarna većina. 3. Kako kaže ovaj autor: „Očigledno, mešovita forma nikada nije tako jednostavna kako to može biti čista forma.“⁸

RAZLOZI ZA UVOĐENJE

Prema Majklu Sodararu (Michael Sodaro), „Svaki sistem vlasti postoji u kontekstu stvarnog sveta jedne zemlje sa jedinstvenom mešavinom istorijskih, ekonomskih, socijalnih i drugih karakteristika.“⁹ Sartori smatra da je razlog zašto nijedna evropska država, za razliku od dve Amerike, nema čist predsednički sistem istorijski i da ne proističe iz svesnog izbora: „Kada su evropske države počele da praktikuju ustavnu vladavinu, sve su (izuzev Francuske, koja je već 1870. godine

⁵ Za ovaj sistem se koriste različiti izrazi: semiprezidencijalizam (Diverže, Linc), premijer-prezidencijalizam (Šugart, Keri), predsednik-parlamentarizam, bicefalna egzekutiva, „dvovlašće“, ili „jedna zemlja a dva gospodara“, naročito, kada je reč o kohabitaciji. Polupredsednički sistemi su: Francuska, Austrija, Finska, Island, Irska i Portugalija.

⁶ Lajphard Arendt, *Modeli demokratije*, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica, 2003, str. 156.

⁷ Sartori Đovani, *Uparedni ustavni inžinjeri*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2003, str. 154–155.

⁸ *Ibid.*, str. 155.

⁹ Sodaro Michael J., *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York, 2004, str. 195.

postala republika) bile monarhije, a monarhije su već imale šefa države (naslednog). Ali dok u Evropi nije bilo mesta, barem do 1919. godine, za izabrane predsednike, u Novom svetu gotovo su sve nove države postale nezavisne kao republike (sa kratkovremenim izuzecima Brazila i, uzgredno, Meksika), te ih je stoga zadesilo da moraju da biraju šefove država, to jest predsednike.¹⁰ Sistemi sa dualnom egzekutivom uspostavljeni su u državama koje su se izborile za nezavisnost od drugih država ili dominirajuće moći i viđeni su kao simboli nove nacije.¹¹ Ovo je slučaj sa Finskom ali posebno sa Irskom i Islandom nakon nezavisnosti.¹² Posleratne „ustavne inovacije“ u Vajmarskoj republici i u francuskoj Petoj republici, privukle su pažnju imitatora i stručnjaka i vodile razmišljanju o sistemima koji bi bili alternativa predsedničkom i parlamentarnom sistemu. Veliki broj novih demokratija u poslednje dve decenije opredelio se za neposredni izbor predsednika. U postkomunističkim državama neposredni izbor predsednika predviđen je u Srbiji, Hrvatskoj, Litvaniji, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj, Rumuniji, Rusiji, Ukrajini, Jermeniji, Azerbejdžanu, Belorusiji, Kazahstanu, Kirgistanu i Uzbekistanu. Rusija je usvojila ovaj sistem 1993–1994, s idejom da jaka izvršna vlast vodi proces tranzicije od komunizma do demokratije. Predsednik Boris Jeljcin je želeo da ima određene ruke za suštinske političke i ekonomske reforme u odnosu na skupštinsku većinu koju su imali komunisti i druge stranke. Jeljcin i Vladimir Putin pokazivali su tendencije ka kvazidiktatorskim ovlašćenjima i to: Jeljcin upućivanjem tenkova na parlament, a Putin idejama o cetralizaciji Rusije iz 2004. godine. Na trenutke je i De Gol bio na granici ustavnih ovlašćenja.

MAKSIMALISTIČKA I MINIMALISTIČKA SHVATANJA SEMIPREZIDENCIJALIZMA?

Prema Diveržeu, polupredsednički sistem ima tri ključne odlike:

1. predsednik republike bira se na neposrednim izborima;
2. predsednik republike ima „znatna ovlašćenja“; i
3. premijer i ministri (vlada) zavise od većine u parlamentu.

Od ovog Diveržeovog rada traju rasprave i stvaraju se teorije o trećem tipu sistema vlasti: semiprezidencijalizmu.¹³

¹⁰ Sartori Đovani, *Usporedni ustavni inžinjerin*, str. 106.

¹¹ Na primer, države nastale raspadom SFRJ Srbija, Hrvatska, i ostale bivše Jugoslovenske republike.

¹² Huan Linc, „Narodni legitimitet je trebao da da predsedniku nove demokratije ili nove države nešto od dostojanstva iščezlog (nestalog) monarha“, Linz Juan J., „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“, str. 50;

¹³ Duverger Maurice, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, str. 165–187.

Nameće se pitanje da li je Diveržeov koncept polupredsedničkog sistema politički sistem *sui generis* ili se samo radi o mešovitom, odnosno hibridnom sistemu koji ima elemente parlamentarnog i predsedničkog sistema? Ali pre svega, koji su kriterijumi za svrstavanje nekog oblika organizacije vlasti u polupredsednički sistem? Od Diveržea do danas ostaje otvoreno pitanje „značajnih ovlašćenja“. U odgovoru na ovo pitanje izdvajaju se dve grupe autora. Prvu čine teorije koje semiprezidencijalizam smatraju sistemom *sui generis* (Cindy Skach, Maurice Duverger, Robert Elgie), a druga obuhvata teorije koje semiprezidencijalizam smatraju samo smenjivanjem faza predsedničkog i parlamentarnog sistema unutar istoga ustavnog aranžmana. Minimalisti definišu polupredsednički sistem pomoću dva od tri Diveržeova kriterijuma – neposredni izbor predsednika i izbor i opoziv premijera i vlade u parlamentu, dok maksimalisti koriste desetak kriterijuma (konstitutivnih obeležja).¹⁴ Izostavljanje „samo“ jednog kriterijuma – znatna ustavna ovlašćenja predsednika države, dovodi do potpuno drugačije klasifikacije država koje koriste ovaj sistem. To „minimalističko“ shvatanje prema ustavnoj strukturi vlasti i političke prakse grupiše veoma različite zemlje u istu grupu. Najistaknutiji predstavnik tog koncepta je Robert Eldži (Robert Elgie), irski politikolog koji se u poslednje vreme najviše bavio ovom temom.¹⁵

„Maksimalisti“ koriste više kriterijuma, pre svega iz delokruga „značajnih ovlašćenja“ predsednika. Tu spadaju, osim neposrednog izbora predsednika i sinhronizovani izbor predsednika i parlamenta koji maksimalizuje uticaj predsednika na izbor (sastav) parlamenta (i/ili vlade); diskretno ovlašćenje predsednika da imenuje premijera, ministre, najviše sudske, vojne diplomatske i druge visoke funkcionere; pravo predsednika da predsedava sednicama vlade i određuje dnevni red; pravo predsednika da stavi veto na zakone usvojene u parlamentu ili da te zakone vrati na ponovnu raspravu u parlament; pravo na zakonodavnu inicijativu, pravo da raspiše plebiscit, pravo na donošenje dekreta; središnja uloga u spoljnoj ili odbrambenoj politici; središnja uloga u formiranju vlade koja se ogleda u pravu da postavi i opozove premijera ili pojedine ministre kao i pravu predsednika da opozove parlament. Što je više kriterijuma, kategorije su uže, što je manje kriterijuma, kategorije su šire. Malo uslova ispunjava mnogo zemalja, a mnogo kriterijuma ispunjava malo zemalja.

¹⁴ Kasapović, Mirjana, „Komparativna istraživanja semi-predsedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja“, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2006*, No. 3, str. 27–54.

¹⁵ *Semi-Presidentialism in Europe*, Elgie, Robert (ed.), Oxford University Press, 1999; *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study*, Robert Elgie, Sophia Moestrup (eds), Routledge, 2007; *Semipresidentialism in Central and Eastern Europe. Perspectives on Democratic Practice*, Robert Elgie, Sophie Moestrup (eds), Manchester University Press, 2008.

DELOVANJE SISTEMA – DOSADAŠNJA ISKUSTVA U SRBIJI I REGIONU

Empirijski primeri polupredsedničkih sistema zavise od ustavnih pravila, političke tradicije i kulture, političkog konteksta, stranačkog sistema u parlamentu i odnosa predsednika države i parlamentarne većine. Pretpostavlja se da na realan tip polupredsedničkog sistema najviše utiče stranački sastav parlamenta koji govori o odnosu predsednika i većine u parlamentu.

Od čega zavisi moć neposredno izabranog predsednika? Da li je reč o predsedniku partije, da li njegova partija ima većinu u parlamentu? Da li ima izvršne poluge moći – koordinacija službama bezbednosti i sl.? Moć i vršenje vlasti od strane neposredno izabranog predsednika u polupredsedničkom sistemu zavisi od trougla koji čine parlament, predsednik države i vlada. Neposredni izbor je važan izvor moći, ali pre svega legitimiteta predsednika. Šef države i šef vlade imaju disproporcionalnu moć i legitimitet.¹⁶ Predsednik republike, činom neposrednog izbora, ima veći legitimitet nego moć, jer su poluge moći skoncentrisane u vladi, odnosno, u rukama premijera. U literaturi o ovim režimima preovlađuje zaključak da oni mogu delovati i kao predsednički i kao parlamentarni sa predsednikom koji praktikuje uticaj ali ne i moć. Prema Remonu Aronu (Raymond Aron), predsednik republike je vrhovni autoritet onoliko dugo koliko ima većinu u narodnoj skupštini, ali ako premijerova partija ima većinu, onda je realnost drugačija.¹⁷

Dvojna struktura izvršne vlasti može biti kompetitivna, kolaboracijska i konfrontacijska. Nekoliko pitanja je važno za utvrđivanje stvarne moći predsednika. Ko može da uvede vanredno stanje? Da li raspolaže parlamentarnom većinom? Jakog predsednika države, tvrdi Kalteflajter (Kaaltefleiter), ne stvaraju neposredni izbori, nego „činjenica da je on ili vođa većinske stranke, ili stranke koja je neophodna za formiranje vlade, ili da se parlament više-manje odrekao obavljanja svojih funkcija“.¹⁸

U ovim sistemima predsednik i parlament su izabrani neposredno. Reč je o „dualnoj legitimaciji“. U tom slučaju, pitanje je ko je pozvan (pozvaniji) da

¹⁶ Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, str. 56.

¹⁷ Raymond Aron, „Predsednik republike je vrhovna vlast (to jest, pravi šef vlade) sve dok ima većinu u narodnoj skupštini, ali on se mora odreći vlasti u korist premijera ukoliko druga partija (a ne njegova) ima većinu u skupštini“, *Alternation in Government in the Industrialized Countries, Government and Opposition* 17, No. 1, str. 3–21, prema, Arend Lajphart, „Presidentialism and majoritarian Democracy: Theoretical Observations“, *The Failure of Presidential Democracy*, str. 95.

¹⁸ Prema, Kasapović, Mirjana, „Komparativna istraživanja semi-predsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi konceptijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja“, str. 27–54.

govori „u ime naroda“. Radi se o dve, neposredno i demokratski izabrane institucije, čije su nadležnosti isprepletene i sukobljene oko vlade i premijera.

S obzirom na to da ukazom proglašava zakone, predsednik Srbije, „može zahtevati da narodna skupština ponovo glasa o zakonu“ (suspenzivni veto). Ovo svoje pravo bivši predsednik Boris Tadić je u periodu kohabitacije koristio nekoliko puta (Zakon o radu 24. februar 2005, Zakon o vladi 31. maj 2005, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji 27. jul 2006, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost 31. decembar 2010).

Struktura sa dvojnomoću vlašću semiprezidencijalizma omogućava različite ravnoteže kao i promenljiva ustrojstva vlasti unutar egzekutive, samo mora uvek postojati „potencijalna autonomija“ svake jedinice ili komponente egzekutive.

Ustavna moć predsednika, premijera i vlade je fiksna (to je logika pravnička), baš kao što i njihova politička moć varira (to je logika politikologa). Dešava se da su ustavno jaki predsednici ponekad politički slabi, i obrnuto – ustavno slabi predsednici su ponekad politički jaki. Negde predsednik dominira a negde dominira premijer. Ponekad ni jedna od te dve funkcije ne dominira. Huan Linc (Juan Linz) tvrdi da je „nemoguće analizirati učinak bipolarnih režima nezavisno od većeg političkog sistema“ i u tom pogledu on izdvaja dva faktora koja su posebno važna – partijski sistem i istorijske okolnosti. Moris Diverže smatra da tri promenljive mogu da budu od posebnog značaja za funkcionisanje polupredsedničkih režima, a to su: ustavna ovlašćena glavnih političkih aktera, kombinacija tradicije i okolnosti i priroda parlamentarne većine i odnos između predsednika i te većine. Svaka od ovih promenljivih će ukratko biti razmatrane.

ODNOS PREDSEDNIKA I PREMIJERA U REGIONU

Uloga premijera u Srbiji u periodu devedesetih godina i vladavine SPS-a (Dragutin Zelenović, Radoman Božović, Mirko Marjanović i Nikola Šainović) bila je vrlo slaba. Može se reći da su odluke premijera bile diktirane. U svom prvom mandatu, naročito do ulaska njegove stranke (Demokratska stranka) 2007. u vladu (u kojoj je premijer bio Vojislav Koštunica iz DSS-a), Boris Tadić je bio relativno slab predsednik. To je bila faza kohabitacije u periodu od 2007. do 2008. godine. Nakon 2008, kada je njegova stranka kontrolisala većinu u parlamentu i imala premijere, Tadić postaje jak predsednik. Miloševićeva i Tadićeva moć očigledno nije proizilazila iz ustavnih ovlašćenja, već iz realnih odnosa političkih snaga. Da li je slučajnost to što su „jaki“ predsednici (Slobodan Milošević i u drugom mandatu Boris Tadić) birali slabe premijere – Mirka Marjanovića i Mirka Cvetkovića?

U ovim slučajevima političko vodstvo u vladi nije problematizovano samo činjenicom što su to bili premijeri bez liderstva i harizme, već i bez stranačke infrastrukture i bez izborne legitimacije (na parlamentarnim izborima) kakvu imaju kandidati koji u kampanji slove za premijera ili su nosioci partijske liste.

Vlada Mirka Cvetkovića je svojim odlukama formirala savet za nacionalnu bezbednost i Nacionalni savet za infrastrukturu. Predsednik republike je predsedavao prvim a bio je član drugog saveta. Po Ustavu RS iz 2006. (član 115) predsednik RS ne može da obavlja drugu javnu funkciju. Predsednik RS saziva sednice Saveta za nacionalnu bezbednost, predsedava, utvrđuje dnevni red (zajedno sa predsednikom vlade) i potpisuje akte koje usvaja Savet (član 4. Ustava). U delokrugu Saveta ne nalazi se samo vojska, za šta je predsednik zadužen po Ustavu, koji mu daje komandna ovlašćena (član 112, stav 2). U nadležnosti Saveta spadaju i unutrašnji poslovi i obaveštajne službe (članovi saveta su i šefovi ovih službi).

Neposredno pre formiranja vlade Republike Srbije 2012, izmenjen je Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti. Ovim izmenama predviđeno je da predsednik republike imenuje i razrešava sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost (član 7. stav 3). Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti („Službeni glasnik RS“, br. 116/07). Do ove izmene ta dužnost pripadala je šefu kabineta predsednika republike. Na ovaj način izvršena je podela i međusobna kontrola poluga moći između predsednika Tomislava Nikolića i tada prvog potpredsednioka vlade, Aleksandra Vučića. Nikolić je imenovao Vučića za sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost, a za šefa BIA imenovan je Nebojša Rodić koji je neposredno pre toga bio imenovan za savetnika predsednika republike Tomislava Nikolića. Kasnije je u nekoliko navrata otvarano pitanje da li predsednik Vlade treba da ostane na čelu ovog tela.

Tomislav Nikolić je u prva dva meseca nakon izbora za predsednika Srbije istovremeno bio i predsednik partije. Premijer Ivica Dačić iz SPS-a bio je u njegovoj senci. U tom momentu Nikolić je (još uvek) bio jak predsednik. Podnošenjem ostavke na mesto predsednika Srpske napredne stranke, a naročito izborom Aleksandra Vučića za predsednika stranke i kasnije 2014. za premijera, predsednik Nikolić ostaje u senci premijera Vučića.

IZAZOVI NEPOSREDNO IZABRANIH PREDSEDNIKA U NOVIM DEMOKRATIJAMA

Prvi izazov neposredno izabranih predsednika je „treći mandat“. Jedan od najvećih izazova neposredno izabranih predsednika i u predsedničkim i u polupredsedničkim sistemima jeste pokušaj da se promene ili izgraju ustavom predviđena rešenja da ne mogu biti izabrani više od dva puta. Uvođenje ponovnih izbora u Latinskoj Americi putem izmena ustava zovu *continuismo*. U nemogućnosti da se ponovo kandiduje za predsednika Srbije, Slobodan Milošević je otišao na mesto predsednika SR Jugoslavije. Vladimir Putin je izvršio rokadu sa Dmitrijem Medvedevim i otišao na mesto premijera. Aleksandar Lukašenko u Belorusiji je 2004. na referendumu izdejstvovao sebi mogućnost ponovnog kandidovanja za predsednika. Milo Đukanović je isturio Filipa Vujanovića na mesto predsednika a on je otišao na mesto premijera. Filip Vujanović

je jedan od neposredno izabranih predsednika koji je treći put izabran na tu funkciju (2013). Boris Tadić se kandidovao za treći mandat 2012. godine uz obrazloženje da je to pitanje regulisano ustavnim zakonom jer je Ustav 2006. donet kad je proteklo pola njegovog drugog mandata.

Drugi izazov je odsustvo podsticaja tokom drugog mandata koji nosi potreba reizbora. Drugi mandat je uvek potencijalno opasan i rizičan. Predsednik koji ne može biti ponovo izabran, ne strahuje od toga da će biti kažnjen na izborima, niti snositi odgovornost za isti ili veći broj glasova u odnosu na prethodne izbore. Predsednik koji ne može biti ponovo izabran nije podložan odgovornosti (is „*unaccountable*“). Ovo naročito važi za drugi mandat.¹⁹

Treći izazov odnosi se na način uključenosti/isključenosti u kreiranju politike. Neposredno izabrani predsednik može biti potpuno uključen ili potpuno isključen (marginalizovan) iz procesa donošenja odluka. Nadležnosti neposredno izabranog predsednika su, pre svega, ustavnopravno pitanje, ali na njih utiču i druge relacije i promenljive; odnos egzekutiva–legislativa, odnos unutar bicefalne egzekutive (ako postoji takva struktura), odnos sa premijerom koji zavisi od njegove političke pozicije (može i ne mora da bude iz iste stranke, može da bude predsednik stranke, njen visoki funkcioner ili nestranačka ličnost); zatim, od toga da li je predsednik stranke (iz koje je predsednik) istovremeno i predsednik vlade. Razlike u stepenu moći, a u okviru istih ustavnih ovlašćenja, predstavljaju politikološki a ne pravni argument.

Četvrto, da li je neposredno izabrani predsednik istovremeno i predsednik stranke. U mnogim slučajevima, kao u Francuskoj između 1958–1962, glavni razlog za uvođenje dualne izvršne vlasti bilo je nepoverenje političkih partija (*distrust*), mada funkcionisanje takvih sistema direktno zavisi od partija, odnosa između predsednika i partija i partijskog sistema. Francuska je uvela ovaj oblik 1958. pre svega da bi izbegla nestabilnost zemlje i blokade parlamentarnog sistema kakve je imala od 1946. do 1958. godine. U zemljama u kojima je polarizacija među partijama otežavala funkcionisanje parlamentarizma, postojala je ideja neutralne moći koja bi arbitrirala između partija ili bila iznad njih.

U međuodnosu predsednika države i njegovog članstva i/ili veze sa određenom političkom partijom postoji više pitanja koja imaju teorijski i praktični značaj.

Da li predsednik republike (koji je predsednik svih građana) treba da bude i predsednik partije?

Da li predsednik republike može da bude izabran bez podrške partije?

¹⁹ Ovo je slučaj sa 13 predsedničkih sistema u poređenju sa šest sistema koji nemaju ograničenja u reizboru. Tome se još mogu dodati polupredsednički sistem (ili premijer-predsednički sistemi Francuske i Finske) koji ne ograničava reizbor, i portugalski, koji izbor ograničava na dve godine. U SAD je sa 22. amandmanom iz 1951. mogućnost kandidovanja ograničena na dva mandata.

Kakva je moć neposredno izabranog predsednika ako jeste, odnosno ako nije predsednik stranke.

Tabela 1: Predsednik republike i predsednik partije

Država	Predsednik	Mandatni period	Predsednik partije
Srbija	Slobodan Milošević	1990–1992	Da
	Milan Milutinović	1992–1997	
	Boris Tadić	1997–2002	Ne
		2004–2008	Da
	Tomislav Nikolić	2008–2012 2012–	Da (2 meseca)
Hrvatska	Franjo Tuđman	1990–1999	Da
	Stipe Mesić	2000–2010	Ne
	Ivo Josipović	2010–2015	Ne
	Kolinda Grabar-Kitarović	2015–	Ne
Crna Gora	Momir Bulatović	1990–1992 1992–1997	Da
	Milo Đukanović	1998–2002	
	Filip Vujanović	2003–2008 2008–2013	Da
		2013–	Ne
Slovenija	Milan Kučan	1991–1997	Ne
		1997–2002	Ne
	Janez Drnovšek	2002–2007	Ne
	Danilo Tirk	2007–2012	Ne
	Borut Pahor	2012–	Ne
Makedonija	Kire Gligorov	1991–1999	
	Boris Trajkovski	1999–02004	VMRO-DPMNE
	Branko Crvenkovski		
	Igor Ivanov	2004–2009	SDS
		2009–2014 2014–	Ne Ne

Izvor: Tabela je deo autorovog rada

U slučajevima kada su predsednici republike istovremeno bili i predsednici partija, oni su bili jaki predsednici (Slobodan Milošević, Boris Tadić [drugi mandat], Momir Bulatović, Milo Đukanović, Franjo Tuđman, Tomislav Nikolić

na početku mandata [2-3 meseca]) (vidi Tabelu 1). Kako ističe Huan Linc, „personalizacija vođstva nije ekskluzivitet prezidencijalističke politike“.²⁰ Za pojedine lidere može se reći da se moć selila tamo gde i oni (Milošević, Đukanović, Putin). Ako su bili predsednici republike, tamo je bilo i sedište moći. Ako su bili predsednici vlade ili savezne države (Milošević), i moć je se tamo selila. U Hrvatskoj je specifično to što predsednik Ivo Josipović nije bio predsednik stranke koja ga je podržala za predsednika, ali je imao veću popularnost od premijera Zorana Milanovića, koji je bio predsednik stranke.

Jedan deo rasprave i argumentacije koji se koristi na relaciji parlamentarizam–prezidencijalizam, može važiti i za polupredsedničke sisteme. Prema nekim autorima, prezidencijalizam ima prednosti jer osigurava odgovornost izabranih prema biračima, identifikovanost pobednika, balans legislative i egzekutive i arbitra.²¹ S druge strane, prezidencijalizam ima negativne karakteristike kao što su vremenska rigidnost mandata, majoritarne tendencije i dualna legitimacija.²² Klasična klasifikacija na slabe i jake predsednike nije bazirana samo na njihovim legislativnim ulogama, već i na nelegislativnim moćima kao što su postavljanje ili raspuštanje vlade, raspisivanje referenduma, proglašenje vanrednog stanja. Šugart i Keri smatraju da jaka predsednička moć (i legislativna i nelegislativna) verovatnije vode ka slomu.²³ Prema njihovim podacima (koji uključuju i predsedničke i polupredsedničke sisteme od početka 20. veka), režimi u kojima predsednik ima slabu legislativnu moć padaju 23,5% vremena (4 od 17), dok je verovatnoća pada režima skoro dupla (40% vremena [6 od 15]) u režimima sa legislativno jakim predsednikom. Njihovi nalazi su konzistentni sa teorijom veto igrača. Veto igrači su individualni ili kolektivni akteri čija se saglasnost (slaganje) zahteva (kod kolektivnih aktera većina) za promenu *statusa quo*. Prema Džordžu Cebelisu (George Tsebelis), režimi sa legislativno slabim predsednikom imaju jednog veto igrača manje i samim tim su mnogo stabilniji.²⁴ Stabilnost politike u političkom sistemu raste sa porastom veto igrača, kada njihova podudarnost (*congruence*) opada i kada njihova kohezija raste.

Drugo, izbor na fiksni period trajanja mandata čini prezidencijalizam „rigidnim“ i manje fleksibilnim od parlamentarnih sistema, jer ne dozvoljava prilagođavanje. Parlamentarni sistemi su fleksibilniji i u njima se mogu izvršiti

²⁰ Linz Juan J., „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?“, str. 11.

²¹ Mathew Sobert Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies*, str. 44.

²² *Ibid.*, str. 29.

²³ *Ibid.*, str. 154–158.

²⁴ George Tsebelis, „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, str. 322.

promene i između izbora ako za to postoje potrebe. Kada se promene okolnosti i lider izgubi poverenje svoje partije (slučaj Milana Milutinovića u Srbiji 2000), on ne može biti zamenjen sve dok mu ne istekne mandat.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nakon dvadeset pet godina od uvođenja polupredsedničkog sistema u Srbiji i regionu, javlja se potreba za vrednovanjem i prevrednovanjem, preispitivanjem njegovih učinaka, dometa i ograničenja. Prema Arendu Lajphartu: „Dva osnovna izbora sa kojima se suočavaju tvorci novih demokratskih ustava su izbor između većinskog i proporcionalnog izbornog sistema (*proportional representation*, PR) i između parlamentarnog i predsedničkog oblika vlasti.“²⁵ Ako bi se uopšte moglo govoriti o trendu u odabiru političkih institucija, poslednji talas redizajniranja političkih institucija obeležili su hibridna rešenja i to: mešoviti izborni sistemi (koji se polako i napuštaju) i polupredsednički sistem (parlamentarno-predsednički sistem). Mešoviti (hibridni) modeli govore o prelazima između tipova i to sa fazama prezidencijalizacije i parlamentarizacije političkog sistema. Postoje slučajevi pluripersonalnog predsedništva (Kipar, sa dve osobe), ili tri predsednika u Bosni i Hercegovini. Pravi odabir institucija, njihova promena, redizajniranje, nije nimalo lak zadatak, jer „pitanja konstitucionalne reforme i institucionalnog dizajna su veoma komplikovana“.²⁶ Konstitucionalno-institucionalni dizajn nije samo pitanje stabilnih demokratija, već i pitanje kretanja ka demokratiji. Odabir pravih institucija nije toliko garancija, koliko pogrešan izbor može da pravi probleme.

Kada su institucije „dobre“, one izvršavaju povereni zadatak, ispunjavaju očekivanja i postaju delotvorne. Kada institucije ne uspeju da ispune zahteve zbog kojih su uvedene, zahteva se njihova promena, redizajn ili remont. U nekoliko navrata, pojedine stranke u Srbiji predlagale su izmenu ustava i način izbora predsednika republike, da se sa neposrednog izbora pređe na izbor u parlamentu. Način izbora je samo jedna dimenzija ovog „problema“. Ništa manje važno nije ni pitanje stepena nadležnosti neposredno izabranog predsednika. Ključ je u pažljivoj ravnoteži moći u pitanjima „značajnih ovlašćenja“ između tri grane vlasti, a pre svega unutar bikefalne egzekutive (predsednika i premijera). Ustavna moć predsednika, premijera i vlade je fiksna (logika prav-

²⁵ Lijphart Arend, „Constitutional Choices for New Democracies“, u: *Essential Readings in Comparative Politics*, Patrick O’Neil & Ronald Rogowski (eds), W. W. Norton & Company, New York, London, 2004. (preuzeto iz: *The Global Resurgence of Democracy*, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), John Hopkins University Press, Baltimore, 1996, str. 230).

²⁶ Weaver R. Kent, Rockman Bert A., „Institutional Reform and Constitutional Design“, *Do Institution Matter*, The Brooking Institution, Washington, DC, 1993, str. 462.

nika), baš kao što i njihova politička moć varira (logika politikologa). Da li će dominirati predsednik ili premijer zavisi ne toliko od ustavnih ovlašćenja koliko od činjenice ko je predsednik vladajuće stranke. Huan Linc je s pravom ukazivao na to da je „nemoguće da se analizira učinak bipolarnih režima nezavisno od većeg političkog sistema“ i u tom pogledu on izdvaja dva faktora koja su posebno važna – partijski sistem i istorijske okolnosti. U slučaju redizajna političkih institucija u Srbiji, valjalo bi i o tome voditi računa.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Duverger Maurice, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, str. 165–187.
- [2] Elgie Robert (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999.
- [3] Elgie Robert and Moestrup Sophia (eds), *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study*, Routledge, 2007.
- [4] Elgie Robert and Moestrup Sophia (eds), *Semipresidentialism in Central and Eastern Europe, Perspectives on Democratic Practice*, Manchester University Press, 2008.
- [5] Kasapović Mirjana, „Komparativna istraživanja semi-predsjedničkih sustava u Srednjoj i Istočnoj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja“, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2006*, No. 3, str. 27–54.
- [6] Kent Weaver R. and Bert A. Rockman, „Institutional Reform and Constitutional Design“, u: *Do Institution Matter*, The Brooking Institution, Washington DC, 1993.
- [7] Lajphard Arendt, *Modeli demokratije*, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica, 2003.
- [8] Lijphart Arend, „Constitutional Choices for New Democracies“, Patrick O’Neil & Ronald Rogowski (eds), *Essential Readings in Comparative Politics*, W. W. Norton & Company, New York, London (preuzeto iz Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), *The Global Resurgence of Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996).
- [9] Linz Juan J., „Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?“, *The Failure of Presidential Democracy*, Linz Juan J., Vol. 1, Arturo Valenzuela (eds), The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- [10] Linz Juan J., Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- [11] Orlović Slaviša, *Politički život Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- [12] Sartori Đovani, *Uporedni ustavni inženjering*, „Filip Višnjić“, Beograd, 2003.
- [13] Sartori Đovani, „Neither Presidentialism Nor Parliamentarism“, *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Linz Juan J., Arturo Valenzuela (eds), The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994. („Ni predsjednički sistem, ni parlamentarizam“, *Politikološke teme*, Magna Agenfa, Beograd, 2002.)

- [14] Sodaro Michael J., *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York, 2004.

Slaviša Orlović

PRESIDENT OF THE REPUBLIC:
CONSTITUTIONAL-INSTITUTIONAL DILEMMAS

Abstract

After twenty five years since the introduction of the semi-presidential system in Serbia and in the region, this text attempt to reassess its performance, achievements and limits. It analyses the factors which the power of the directly elected president depends on (constitutional competences, manner of election, whether he is a party president, whether his party has majority in the parliament). The text explains the origin of the concept and institution, reasons for introduction, criteria for maximalist and minimalist understandings of semi-presidentialism. In new democracies the semi-presidential system faces additional challenges and temptations: „the third mandate“, absence of reelection-related incentives in the second mandate, manner of inclusion in/exclusion from the creation of politics and whether the directly elected president is in the same time the party president. Possible redesign of this political institution would require taking care that the manner of election is only one of the dimensions important for functioning of this system. The issue of the level of competences is of no less importance. The key is in the careful balance of power among the three branches of power, but above else between the president of the state and the prime minister.

Keywords:

semi-presidential system, direct election, significant competences, party president, third mandate