

УДК:
342.5+328.13

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXIV) XI, vol=31
Бр. 1 / 2012.
стр. 31-49.

*Марко Пејковић**

Институт за политичке студије, Београд

ЕФЕКТИ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА**

Сажетак

Рад се бави ефектима семипрезиденцијализма или полупредседничког система. Под ефектима се подразумева годишњи скор Freedom Hous-а и учесталост колапса демократије/демократске консолидације. Статистичка обрада ефеката кроз t-тест, пропорционални тест и Коксов хазардни модел настала у другим истраживањима је од стране аутора детаљно објашњена како би се резултати приближили домаћим читаоцима. Нарочита пажња је посвећена премијерско-председничким семипрезиденцијализмима посткомунистичке Европе (Пољска), Азије (Монголија), Латинске Америке (Хаити), али и земаља које су искусиле конституционалну трансформацију прешавши из парламентаризма у полупредседнички систем или обратно (Словачка и Молдавија). Ове паралеле су од значаја за оцену семипрезиденцијализма у Србији, односно оправданости његове реформе или укидања. У том циљу се додатно разматра позитивно искуство полупредседничке Португалије. Аутор држи да је критика семипрезиденцијализма емпиријски неутемељена и да се јавља из недостатка анализе истог кроз два типа: премијерско-председнички и председничко-парламентарни.

Кључне речи: семипрезиденцијализам, полупредседнички систем, премијерско-председнички режим, председничко-парламентарни режим, председник, премијер.

* Истраживач приправник, Институт за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

Семипрезиденцијализам је систем организације власти који је након слома комунизма постао убедљиво најпопуларнији међу земљама са аспирацијама свеобухватних политичких и економских реформи. Без обзира што је већ до тог времена, а и потом све до данас, он у великој мери проучаван од стране политиколога и правника, о њему се заправо недовољно знало. Два су разлога за то. Прво, расправа се углавном водила око дефиниције полупредседничког система након што је Диверже понудио своју верзију: председник се бира непосредно, има "значајна овлашћења" и влада је одговорна једино парламенту. Прецизније, спор се водио око појма овлашћења.¹⁾ Како истиче Елци, одсуство универзално прихваћених схватања о томе који корпус председничких прерогатива представља минимални праг за сврставање неког система у семипрезиденцијални, довело је до тога да готово сваки теоретичар саставља свој списак земаља које имају полупредседнички систем, што је не само водило концептуалној збрци, већ је и онемогућавало упоредно-емпиријска истраживања. Део писаца је на трагу Сарторија системе класификовао не узимајући обзир толико овлашћења председника према уставима, колико моћ коју председник *de facto* испољава у пракси.²⁾ Сартори истиче да председник и премијер делећи извршну власт успостављају разне констелације моћи и смеђујућег првенства (*shifting prevalences*) у зависности од положаја председника према парламентарној већини, тј. да ли је он њен једини шеф, један од шефова, њен члан или према њој стоји опозиционо, што све проиводи «осциловање» између председничког и парламентарног пола унутар једног система.³⁾ Иако ово важи у системима попут Француског, где председник има право да председава Саветом министара (чл. 9 устава Француске) и намеће своју политичку агенду другом делу егзекутиве, ако је шеф парламентарној већини која владу поставља или обара, то сигурно није случај у системима где председник такву привилегију нема, односно тамо где су надлежности председник и премијера јасно лимитиране без обзира којој странци припадају и да ли су чланови странке уопште. Стога је Сарторијева дефиниција сувише уска да би об-

1) Robert Elgie, "What is semi-presidentialism and where is it found?", in: *Semi-presidentialism outside Europe – A comparative study* (ed: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge, London and New York, 2007, p. 5.

2) Ibid, стр. 4.

3) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 155.

ухватила семипрезиденцијализам. Нпр, у Србији би било тешко говорити о осциловању попут оног у Француској. Српски председник нема ништа од овлашћења француског колеге, већ поседује неколико других које може користити апослутно независно од тога из које је партије премијер. О осциловању се може говорити једино у смислу неформалног утицаја председника на премијера, дакле не са председничког положаја, него положаја лидера партије из које истовремено долази и премијер или других фактора који утичу на коришћење уставних овлашћења (околности усвајања устава, политички обичаји, темперамент председника итд.). Други разлог дефицита сазнања о семипрезидицијализму јесте управо одсуство крос-националне емпиријске анализе због непостојања јасних критеријума класификације, премда се мора признати да је за истраживања тог типа неопходно имати одређени временски распон од барем 10-20 година, што све до скоро није било замисливо.

Сматрамо да је минималистичка дефиниција семипрезиденцијализма коју нуди Роберт Елци, најближа томе да одстрани сваку арбитрарност у одређивању «значајних» председничких овлашћења. Наиме, Елци задржава популарно изабраног председника са фиксираним мандатом и одговорност владе пред парламентом као одлучујуће моменте у дефинисању, а значајна овлашћења попутоно избацује.⁴⁾ Међутим, ако бисмо имали непосредно изабраног председника са овлашћењима британског монарха или класичног парламентарног председника (сваки његов битнији акт је премапотписан од премијера), на који начин би се председников утицај на политички живот разликовао од утицаја шефа државе у парламентаризму? Стога је потребно Елцијевој дефиницији додати да председник мора поседовати бар једно овлашћење које може по својој вољи, без премапотписа (дискреционо) користити, а да оно није у церемонијалној или аполитичкој сфери (одликовања, помиловања, промулгација закона). И небитно да ли се ради о слабијим овлашћењима попут обраћања парламенту, тј. ради тога сазивању његове ванредне седнице или јачим овлашћењима, попут законодавне иницијативе, расписивања референдума, распуштања скупштине, права вета, номинације судија Уставног суда и других државних функционера па све до отказивања поверења влади.

4) Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism", in: *Semi-Presidentialism in Europe* (ed: Robert Elgie), Oxford University Press, New York, 1999, p. 13.

СЕМИПРЕЗИДЕНЦИЈАЛИЗАМ - МОТОР ИЛИ ПРЕПРЕКА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ?

Компаративна истраживања на тему успеха полупредседничког система истичу важност дихотомије Шугарта и Керија, засноване на праву председника да откаже поверење влади. Ако шеф државе поседује то право, ради се о председничко-парламентарном режиму, а у супротном о премијерско-председничком.⁵⁾ Први је због јачег председника ближи президентизму, а други парламентаризму, али оба могу имати "председничке" и "парламентарне" фазе било институционалне (председник кроз јавну функцију доминира премијером) било ванинституционалне (председник доминира премијером једино кроз своју неформалну функцију лидера странке).

Тестирајући утицај који облици организације власти имају на скорове *Freedom House*-а, а на узорку од 83 транзиционе земље (Трећи талас), Мострап истиче да поређење парламентарног, председничког и полупредседничког система даје следеће резултате.⁶⁾ Ако се грубо упореде просеци скорова три система семипрезидентизам је у лошијој позицији од друга два система. Просек полупредседничких система је 3.4, председничких 3.1, а парламентарних 2.6. Требало би имати у виду да су скорови у распону од 1 до 7 и да више вредности значе лошији квалитет демократије. Међутим, ако се уради *t*-тест,⁷⁾ статистички значајне су једино разлике у просецима између семипрезидентизма и президентизма

5) Mathew S. Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992, pp.23, 24.

6) Sophia Moestrup, "Semi-presidentialism in young democracies – Help or hindrance?", in: *Semi-presidentialism outside Europe – A comparative study* (ed: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge, London and New York, 2007, pp. 34-44.

7) (прим. М.П) *t*-тест је статистички тест којим се уврђује да ли су просеци две групе статистички различити, односно да ли је разлика статистички значајна, тј. није ли она можда продукт случајности или пак правилности. Он је количник разлике просека две групе и корена збира количника варијансе и броја јединица групе:

$$t = \frac{\mu X_1 - \mu X_2}{\sqrt{\frac{\text{var}1}{n_1} + \frac{\text{var}2}{n_2}}}$$

где је формула за варијансу количник суме квадрата одступања вредности јединице од групног просека:

$$\text{var} = \sigma^2 = \frac{\sum(x - \mu)^2}{n - 1}$$

а да ли је добијена *t*-вредност статистички значајна зависи од тога да ли је она изнад критичног нивоа који се налази на пресеку статистичке значајности (обично 0.05 – пет разлика од сто су продукт случаја, а остале правилности) и степена слободе $df = (n_1 + n_2) - 2$ у *t* табlici значајности.

зма. Ако се има у виду да је разлика просека полупредседничког и парламентарног система већа од разлике просека полупредседничког и председничког, онда је објашњење за одсуство значајности у првом односу једино у великој варијанси семипрезиденцијализма и парламентаризма.

Узимајући у обзир континенталну компарацију, Мострапова показује да се полупредседнички систем лошије показао од друга два у Азији и Латинској Америци, боље од президенцијализма и лошије од парламентаризма у Африци, док се у источној Европи показао боље од парламентарног који му је ту једини такмац. У бившем СССР-у, семипрезиденцијализам и президенцијализам једнако заостају за парламентаризмом.⁸⁾

Што се тиче склоности система ка демократском колапсу, полупредседнички систем њему није склонији од конкуренције, јер иако је 27% председничких, 36% парламентарних и 39% семипрезиденцијалних система прекинуло демократски развој те разлике нису статистички значајне што се утврђује преко пропорционалног теста.⁹⁾

Поређењем премијерско-председничких и председничко-парламентарних система уочава се бољи просечан *Freedom House* (FH) скор првих у односу на друге (3.0 према 3.9), али ова разлика није статистички значајна. Међутим, када је у питању прекид консолидације или демократског поретка, председничко-парламентарни системи су крахирали у 60% случајева, а премијерско-председнички само у 19% и ова разлика је статистички значајна на 0.1 нивоу. Мострапова истиче да су разлике између ова два режима највеће у бившим совјетским државама - четири од пет председничко-пар-

8) О неким председницима бивших држава СССР видети: Драган Траиловић, «Улога шефа државе у политичком систему земаља Централне Азије», *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2011, стр. 467-483.

9) (прим. М.П) На почетку теста се формулишу нулта и алтернативна хипотеза. Нулта тврди да се пропорције (вероватноће) две групе статистички не разликују, а алтернативна супротно. Затим тражимо Z скор пропорција по формули $Z = p1 - p2 / S(p1 - p2)$ врло сличној за стандардни Z скор. $p1 - p2$ је проста разлика пропорција, док је $S(p1 - p2)$ стандардна грешка разлика пропорција по формули:

$$S(p1 - p2) = \sqrt{\frac{p(1-p)}{n1} + \frac{p(1-p)}{n2}}$$

и где је p пондерисана аритметичка средина пропорција $p1$ и $p2$ по формули:

$$p = \frac{n1p1 + n2p2}{n1 + n2}$$

ако је вероватноћа која одговара Z скору у z таблицама већа од 0.95, онда имамо статистичку значајност.

ламентарних је колабирало, а ниједан премијерско-председнички. У Л. Америци је дошло до демократског колапса и на Хаитију и у Перуу, с тим што су ФН скорови били лошији у првој држави (премијерско-председничкој) него у другој (председничко-парламентарној). У Азији ниједан од два режима није колабирао, али су ФН скорови лошији код премијерско-председничких него председничко-парламентарних, иако разлика није статистички значајна.

Овде је потребно скренути пажњу на проблеме функционисања Хаитија, Тимора, Шри Ланке и Монголије као премијерско-председничких режима Л. Америке, односно Азије, како је то урађено у овом истраживању. Ови случајеви су битни због тога што изузетно снижавају просечан учинак полупредседничког облика организације власти.

Систем Хаитија је полупредседнички у смислу да постоји непосредно изабран председник (чл. 134 устава), који у договору са горњим домом поставља начелника генералштаба, полиције, амбасадоре и генералне конзуле (чл. 141) и заједно са Сенатом поставља управнике независних агенција (чл. 142-2), док дискреционо поставља директоре јавне управе и делегате департмана и арондисмана (чл. 142-1). Председник има право на слаб суспензивни вето који може бити анулиран простом легислативном већином (чл. 144), а на отварању сваке годишње легислативне сесије има право да се обрати истој, без могућности накнадне дебате (чл. 151). Он још има право да именује премијера након консултовања са шефовима парламентарних домова, под условом да у парламенту ниједна партија нема апсолутну већину, иако сваки његов акт мора бити потврђен од парламентарца (чл. 137). Иако овај списак овлашћења није импозантан, демократија на Хаитију је пропала два пута из два разлога. Један се везује за сукобе око именовања премијера и осталих званичника између председника и недисциплинованог парламента, док други проиходи из првог, будући да су партије врло често обарале владе из баналних разлога стварајући тиме атмосферу опште политичке нестабилности. Ови проблеми се решавају тако што се права именовања између председника, владе и парламента јасно делимитирају, а парламентаризам рационализује увођењем института попут ограничавања гласања о поверењу влади или већим прагом за покретање интерпелација. Управо се ове реформе планирају за уставне амандмане (гласање о поверењу једном у годину дана; интерпелацију покреће четвртина посланика

уместо ранијих пет).¹⁰⁾ Оцена је да је Хаити врло лоше прошао у ФН скоровима захваљујући одсуству равнотеже власти у политичком систему и премоћи парламента у односу на друге две гране власти.¹¹⁾ Неefикасне владе које су брзо губиле подршку својих партија у парламенту и тако биле у немогућности да усвоје буџет или важне инфраструктурне пројекте, подстицале су председника или војску да крше устав или врше војне пучеве. Дакле, није био толико проблем договорити се која ће личност бити премијер, колико одржати га на власти дуже од годину дана због каснијих шишми унутар партија.

Конфузне уставне норме у погледу тога ко има право да именује премијера, министре, друге службенике и на који начин и фрагментирани/неетаблирани партије уз нерационализован парламентаризам, јесу одлике „пољског синдрома” из времена када је на снази било „Мали устав”, односно пре уставне ревизије из 1997. Пољска није имала слом демократије, па чак се та ситуација није драстично одразила на њене демократске резултате, вероватно из разлога што је у економском, административном и у смислу утицаја ЕУ, била у много повољнијем положају од Хаитија. Међутим, питање је шта би се десило да је институционални аранжман потрајао још неко време. Председник је био „генерални супервизор” у сферама спољне политике и безбедности, док је премијер био дужан да консултује председника пре него што би именовао министре спољних, унутрашњих послова и одбране, али је председник у пракси одбијао да именује поједине министре на предлог премијера (као када је Сухоцка предложила министра културе, а Валенса одбио), под изговором да одредбе устава не прописују да он мора да прихвати номинацију, већ да може, уколико то жели.¹²⁾ Али, већ 1995, услед увођења изборног прага стабилизован је парламентарни живот, а самим тим и позиција владе, док је доношењем новог устава председник изгубио право да се меша у именовања министара (именовање премијера није ни раније било проблем), ветирања буџета и слања закона Уставном трибуналу након што га Сејм усвоји појачаном већином након председничког вета. Ипак, пред-

10) Sophia Moestrup, „Haiti: Semi-Presidentialism in a Fractured Society”, in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011, p. 260.

11) Ibid, p. 261.

12) Ania van der Meer Krok-Paszowska, „Poland”, in: *Semi-Presidentialism in Europe* (ed: Robert Elgie), Oxford University Press, New York, 1999, p. 178, 180-181.

седник је задржао јак вето од 3/5, иако је ранији био нешто виши од 2/3. Према новом уставу он «делује заједно» са премијером у сфери спољне политике, док је раније био «генерални супервизор». ¹³⁾ Одавде се може закључити да полупредседнички систем производи проблеме у сфери прерогатива номинације, а не координисаног или заједничког доношења одлука унутар бицефалне егzekутиве, чак узимајући у обзир чињеницу кохабитације. ¹⁴⁾

Монголија није имала лош скор (2.4), али је проблем у функционисању политичког система била егzekутивна блокада условљена сукобима око номинавања премијера/министра за време кохабитације 1997-2000, док су односи двоглаве егzekутиве и парламента у сфери економских реформи били компромисни. ¹⁵⁾ Амандман из 2001. је укинуо одредбу устава која је омогућавала председнику да утиче на компоновање владе и од те године Монголија бележи нешто ниже просечне скорове по години (2). Шри Ланка са нешто већим скором (3.8) исто има председника који поставља премијера (чл. 43-3), док би већину проблема Источног Тимора (скор 3) требало тумачити у контексту хаоса након независности, тј. синдрома "пропале државе" без капацитета за сервисирање основних задатака политичког система. ¹⁶⁾ Полупредседнички систем у Африци не треба поредити са парламентарним који има боље скорове, јер је једини парламентарни систем Африке Етиопија, а не земље као Јужна Африка у којима парламент бира шефа државе који је истовремено премијер, са тим да се исти уклања из разлога кршења устава, неспособности или озбиљног кршења дужности (чл. 89-1 устава) и 2/3 већином. То су разлози и процедуре импичмента, а не класичне политичке одговорности. Дакле, у Африци имамо такмичење председничких и полупредседничких система у којем се ови други држе боље.

13) Ibid, p. 190.

14) Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu, "Semi-Presidentialism: What Have We Learned?", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011, p. 270.

15) Sophia Moestrup, Gombosurengiin Ganzorig, "Semi-presidentialism in Mongolia - Trade-offs between stability and governance", in: *Semi-presidentialism outside Europe - A comparative study* (ed: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge, London and New York, 2007, pp. 187, 191.

16) Dennis Shoemsmith, "Timor-Leste - Semi-presidentialism and the democratic transition in a new, small state", in: *Semi-presidentialism outside Europe - A comparative study* (ed: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge, London and New York, 2007, p. 234.

Истраживање Елџија и Шлајтерове статистички на узорку свих полупредседничких система од 1919. до 2004, било да су трајали непрекидно било да су искусили демократски колапс и свеједно да ли су се после тога вратили у демократију или не, показује да су једини фактори који повећавају вероватноћу колапса, односно скраћују демократски живот, а који су притом статистички значајни: председничко-парламентарни режим и ефективни број партија од 3.07 до 4.37 (на нивоима 0.01).¹⁷⁾ Хазардна стопа нам говори колико пута су у неком интервалу председничко-парламентарни режими склонији краћем демократском периоду од премијерско-председничких и она овде износи 5.24, а за ефективни број партија 5.84. Ови аутори истичу да су користили *Коксов хазардни модел* и да им је зависна варијабли био опстанак, трајност демократије (*survival*) у две подгрупе семипрезиденцијализма са укупним временом демократског трајања од 611 година. Ако је тако, Коксова хазардна стопа се израчунава по формули (прим. М.П):

$$hr(X^*: X) = \frac{\exp(X^* \beta)}{\exp(X \beta)} = \exp\{(X^* - X)\beta\}$$

где се коефицијент β одређује преко познатог *MLE* метода за естимацију експоненцијалне дистрибуције ($\beta = 1/\mu_x = 1/\mu_x$). Тј. кроз количник броја 1 и просечне вредности догађаја (*events*) за целокупну групу која се подвргава испитивању. У случају овог истраживања μ_x је просечно трајање демократије у једној полупредседничкој епизоди/систему (епизода се рачуна од настанка семипрезиденцијализма у датој земљи па све до 2004, а ако је био прекид до тог момента, са тим што је евентуално обнављање полупредседничке демократије у истој земљи рачунато као нова епизода), а пошто епизода има укупно 45, онда $\mu_x = \frac{611}{45} = 13.57\mu_x = \frac{611}{45} = 13.57$, па је $\beta = 0.073$. Разлика $X^* - X$ је однос година демократије код премијерско-председничких и председничко-парламентарних, па када се све то експоненцира добија се вредност од ≈ 5.24 , чиме су премијерско-председнички више од 5 пута склонији демократском опстанку, односно председничко-парламентарни склонији прекиду. На овај начин се рачунају и стопе везане за остале експланаторне варијабли. Иако нису статистички значајне, интересантно је погледати стопе следећих варијабли: председничких законодавних

17) Robert Elgie, Petra Schleiter, "Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011, p. 54.

овлашћења (вето, иницирање закона или референдума, право утицаја на буџет, издавање декрета у неким областима), кохабитације и мањинске владе. Стопа законодавних овлашћења је 0.89, дакле мања од 1, што би потенцијално чак могло да значи смањени ризик за демократски опстанак. Стопа кохабитације од равно 1 значи да она не утиче у било ком смеру на стабилност полупредседничких демократија. Мањинска влада има стопу вредности 2.07, што прелиминарно указује на дупло већи ризик по опстанак демократије од већинске владе. У вези кохабитације и Мострапова даје сличне налазе. Процент земаља које су прошле барем једном кроз кохабитацију су демократски крахирале у 43% случајева, а оне које нису у 25%, али без статистичке значајности. Међутим, статистички је значајна разлика између премијерско-председничких и председничко-парламентарних режима у погледу негативног утицаја кохабитације на демократски опстанак (21% vs. 78%).

Интересантно је погледати случајеве Словачке и Молдавије које супрошле кроз оба система власти. Словачка је од 1992-1999. имала парламентарни систем и ФН просек од 2.17, а од 1999-2008. премијерско-председнички семипрезиденцијализам са просеком 1, дакле највишу могућу оцену, док је Молдавија је из тог типа полупредседничког система прешла на парламентаризам и погоршала просек скорова са 2.80 на 2.86.¹⁸⁾ Иако је то врло мала разлика потребно је приметити да се у парламентарној епизоди Молдавије примећује тенденција раста скорa, односно погоршање демократије, док је у полупредседничкој епизоди примећен тренд постепеног побољшања.

ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКИ СИСТЕМ У СРБИЈИ – ОД ПАРЛАМЕНТАРИЗАЦИЈЕ ДО ХИПЕРПРЕЗИДЕНЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ

Семипрезиденцијализам у Србији спада у премијерско-председничке режиме, јер се председник бира непосредно (чл. 114 устава), влада је одговорна само скупштини (чл. 124), а председник има три политичка овлашћења која не захтевају премапотпис: командовање војском (чл. 112), именоване и предлагање судија уставног

18) Oleh Protsyk, "Semi-Presidentialism under Post-Communism", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011, p. 101.

суда (чл. 172), суспензивни вето који може да се анулира већином гласова од укупног броја посланика (чл. 113). Само се за друго и треће овлашћење може рећи да припадају сфери текуће политике, мада друго може бити коришћено ретко (сваке девете године по уставу). Вето, који се може чешће користити је слаб. Битно је споменути још једно овлашћење које се некима чини бенигним,¹⁹⁾ али су већ поменута емпиријска истраживања у овом раду утврдила да се ради о најјачем узроку за политичку блокаду, а то је интервенција председника код формирања владе, односно предлагање кандидата за место премијера након што се саслуша мишљење представника изабраних изборних листа (чл. 112-3). У уставу ништа не пише о року до којег председник има да донесе одлуку, нити о санкцијама које би га чекале ако буде упоран до краја у настојању да парламенту наметне свог кандидата. Ако у 90 дана од конститусања скупштина не изабере нову владу (чл. 109) она се аутоматски распушта и то може бити увод у велику политичку кризу. Предлози о покретању процедуре за опозив председника у случају да одбије кандидата већине партија у парламенту као ефикасном леку против замршене и конфузне природе члана 112-3. не стоје, будући да парламент можда не би ни имао времена да иницира поступак, а и питање је када би питање дошло пред уставни суд и како би случај уопште био решен. Зато смо мишљења да би ову одредбу требало укинути и заменити обавезом председника да именује за премијера ону личност о којој су се договориле партије парламентарне већине и то у тачно назначеном року. Председник скоро да није био суочен са тим да предложи личност коју није подржала његова странка као део будуће извршне власти, тако да не можемо знати како би се он понашао у граничним случајевима када кандидат има танку подршку парламента и јавног мњења, односно да ли би се усталио обичај да се председник увек уздржава од фактичког мешања у избор премијера. Само је једном после избора 2000. председник имао прилику за овај маневар који тада није предузет, али треба имати у виду да су тада велика парламентарна већина и јавно мњење чврсто стајали против њега.

Председник Србије по овим овлашћењима спада у ред мање моћних шефова држава премијерско-председничких режима. Институционалне могућности за алтернацију фокуса моћи изме-

19) Ратко Марковић, «Моћ и немоћ председника Републике Србије», *Анали Правног факултета у Београду*, год. LII, бр. 3-4, јул-децембар 2004, стр. 330-331.

ђу председника и премијера не постоје. Влада не може да смањи председников утицај, нити он може да утиче на њено формулисање политике. И једна и друга институција независно воде политику у складу са уставом, за разлику од решења где председник председавањем савета министара у тренуцима када је шеф парламентарне већине, апсолутно доминира владом (Француска). Отуда су у Србији политички исходи готово увек парламентарног типа, јер су председникова овлашћења врло мала порција моћи чисте парламентарне владе. То не значи да политички систем у Србији нема парламентарне и председничке фазе. Међутим, те фазе су за разлику од француске институционално-ванинституционалне конекције фактора (ужи ендогени оквир) искључиво плод ванинституционалних околности или општих ендогених оквира. Док у Француској имамо случај јаког лидера парламентарне већине као јаког председника, у Србији је на делу јак шеф странке као слаб председник. Ако је мана француског решења што су у датом тренутку излишни или председник или премијер, српска аномалија је што председник преко своје партије “командује” владом или њеним великим делом, а позицију шефа државе може да искористи као “сигурну луку” како би услед неповољних резултата власти могао да скине са себе и пребаци на свог премијера и министре, а себи омогући реизбор или нову политичку ролу можда баш у виду будућег премијера, на шта је већ указивано у нашој литератури. Иако француско решење омогућава јаснију дистрибуцију одговорности између премијера и председника, оно ипак омогућава велику концентрацију моћи, без обзира што она повремено може променити адресу. У (пост)транзиционим друштвима, која имају малу демократску традицију, није рационално омогућити било којој инстанци толику моћ у било ком тренутку, а камоли у периоду од четири године. У традиционалним демократијама се подразумевају многе ствари у политици, које се у мање развијеним државама не подразумевају. У њима је готово свака сфера подложна хировитој и неограниченој интервенцији државних елита, па је управо због одсуства правне и политичке свести неопходно уставно ограничити власт што је прецизније могуће. Португалски семипрезиденцијализам је делом модел за Србију, ако се жели постојани релативни баланс моћи и кларификована подела одговорности унутар егзекутиве.

По уставу из 1976. Португал је био председничко-парламентарни режим, будући да је влада била одговорна и парламенту и

непосредно изабраном председнику.²⁰⁾ Шест година касније дуална одговорност владе је укинута, али су извесна овлашћења председника ојачана или су уведена нова. Председник више није морао да дели право распуштања скупштине са Саветом револуције (иако је у овом погледу темпорално ограничен), док је проширена листа области у којима је председников вето могао бити прегласан само 2/3 посланичком већином.²¹⁾ И то у областима спољних односа, затим разграничења јавне, приватне, друштвене и кооперативне својине и у области изборног законодавства (чл. 139-3 устава). Иако референдум предлажу влада или парламент, једино председник одлучује да ли ће исти бити одржан, ако је по његовом мишљењу то у «националном интересу» (чл. 164-к). Председник има такође овлашћење да именује премијера након консултација са изабраним партијама (чл. 136-f/190-1).

Када су у питању председникова нелегислативна овлашћења (именовање премијера и дисолуција), пракса је показала позитиван допринос политичкој стабилности. Председник је само у првим годинама транзиције покушавао да игра активну улогу у процесу формирања влада, али су партије стајале углавном одлучно против његових предлога или су све те владе углавном кратко трајале. Председник се полако повукао из игре, што је било олакшано чињеницом да су владе углавном биле једнопартијске или дво-партијске након 1980, а тек трећину времена мањинске.²²⁾ Међутим, у случају избора мањинских влада, председник је пре бирао да распушта скупштине, него да именује премијера владе у коју ће ући партија чији је он члан или бивши лидер, као када је Марио Соареш 1987. одбио предлог своје социјалистичке партије да се на тај начин формира влада. Овај мањак или одсуство партизански настројеног председника у Португалу, без обзира што забрана партијског чланстване постоји, треба објаснити околностима усвајања устава. Први председник, генерал Еанес, изабран је као «непартијски» кандидат, подржан од две главне супарничке партије.²³⁾ Војна клаузула је условила војно лице за председничко место што је укинута тек 1986. Како председник није имао партију на коју би

20) Carlos Jalali, "The President is Not a Passenger: Portugal's Evolving Semi-Presidentialism", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011, p. 163.

21) Ibid, p. 164.

22) Ibid, p. 166.

23) Ibid, p. 160.

могао да се ослони у парламентарној борби, како истиче Џалали, потенцијални профити сукоба са владом или парламентом су минимизирани. И после укидања клаузуле, председници који су пре преузимања функције били лидери својих партија су заузимали непартијски став. Иако је Хорхе Сампајо био члан социјалистичке партије, он није био њен лидер, већ вођа поражене фракције на партијским изборима, али га то није спречавало да у тренуцима велике владине непопуларности услед корупционашких скандала утиче на социјалистичког премијера да смени осумњичене министре, вероватно под имплицитном претњом распуштања парламента. Да је јавност добар савезника председника показује и случај када је Соареш одбио предлог супарничке странке да именује новог премијера непосредно пред регуларне изборе 1995, користећи се великом непопуларношћу владе. Што се тиче дисолуције, председник је углавном распустио скупштину тек ако влада више нема већину у парламенту, а друга не може да се изабере, па је право дисолуције деловало пре као претња као што је већ поменуто, али она може да има далеко веће импликације од утицаја на састав владе. Наиме, када је премијер Барозо 2003. хтео да пошаље војску у Ирак, председник Сампајо је изјавио да ће он као врховни командант оружаних снага искористити сва уставна овлашћења како би спречио слање војника без мандата УН.²⁴⁾ Поменућемо да је једини пут председник Сампајо 2004. искористио право да распусти парламент, без обзира што је парламент имао млађи мандат од њега и стабилну већину и тако зачео нову праксу у којој се дисолуција неће користити само имплицитно.

Вето је исто коришћен у погледу оних законских решења која су наилазила на негодовање јавног мњења (као када је Еанес ветирао закон о повећању плате државним службеницима) или када је сама влада врло ниско стајала у очима јавности. Учесталост вета се такође повећавала. Док је Еанес употребио вето 5 пута, Соареш и Сампајо су га употребили 30, односно 63 пута. Према Џалалију, може се закључити да португалски суспензивни вето троструко доприноси ефикасности и ефективности политичких процеса. Прво, влада мора да води рачуна о томе шта председник мисли када се формулише политика, чиме је омогућено сагледавање проблема из још једног угла. Друго, релативним успоравањем легислативног процеса, омогућује се парламенту да о ствари размисли још јед-

24) Ibid, p. 168.

ном. Треће, вето омогућава широј јавности да кроз дебате и приговоре у већој мери утиче на доношење закона.

*

* *

Рад показује да нема аргумената противполупредседничког система под условом да се испуни: оптирање за премијерско-председничку варијанту симпрезиденцијализма; уставне норме које се тичу именовања премијера, министара и других функционера морају бити јасне, тј. председник би само формално требало именује чланове владе које је истакао парламент, а ако су већ подељене надлежности у погледу именовања осталих функционера између две главе егzekутиве, оне не би смеле да буду измешане (преклапајуће); оправдано је снабдети председника јачим ветом (3/5, 2/3), правом да шаље поједине законе на референдум или да исти одобрава, а можда чак и правом дисолуције које би било временски орочено (једном у току свог мандата и годину дана након избора владе); председник и влада могу заједнички да одлучују о питањима спољне политике, безбедности, економије (национализација/концесије, приватизација).

У случају Србије било би неопходно увести и прохибитивну клаузулу на партијско чланство. У свим успешним транзиционим полупредседничким системима, шеф државе или није смео да држи паралелно председнички и страначки мандат или је у пракси поступао тако да је у политичкој и стручној јавности био перципиран као неутрални арбитар политичког живота. Србија свакако не спада у земљу у којој политички обичаји играју велику улогу, већ напротив, њена историја обилује случајевима слепог волунтаризма политичких елита. Без јасног стипулисања уставом, мало је вероватно да ће се "не-партијски" шеф државе појавити пуком инерцијом политичке праксе. За било коју сферу заједничког вођења политике, не-партијски председник је погоднији од партизанског, јер иако донекле зауздава владу, сколнији је компромису и дијалогу. Идеју преласка на чист парламентаризам би требало одбацити. Многи превиђају да парламентаризам, који се развијао вековима у оквиру специфичне политичке културе (Британија, Скандинавија) или постоји у оквиру федералних и регионалних држава (Немачка, Шпанија, Италија) није исто што и парламентаризам у државама које имају мало или нимало конституционалне традиције икоје су централизоване/унитарне. Поготово ако су партије слабо институ-

ционализоване и склоне диктату партијског шефа/врха, а економија слаба. Одлуке које британски премијер не би могао да донесе, јер га ограничавају његова партија, интересне групе и важност поштовања политичке традиције и културе (а у Немачкој, Италији и Шпанији федерална/регионална и партијска структура), премијери источне Европе у парламентарном систему могу лако да реализују. Те одлуке могу бити јаконегативне по економију и политичку стабилност као што сведоче примери Словачке, Молдавије, Албаније и Мађарске. Зато је прави модел за Србију семипрезиденцијализам по узору на португалски, али са искључењем председника из процеса формирања владе и уз забрану партијског чланства.

Marko Pejkovic

THE EFFECTS OF SEMI-PRESIDENTIALISM

Summary

This paper deals with the effects of semipresidentialism. Under the effects, the annual Freedom House score and frequency of democratic breakdown are understood. Statistical analysis of those effects developed in the research of other authors through the t-test, proportional test and Cox hazard model is explained in detail here by the author in order to help domestic reader to understand all statistical results and conclusions. Special attention is dedicated to premier-presidential semipresidentialism in post-communist Europe (Poland), Asia (Mongolia), Latin America (Haiti) and in countries which have experienced constitutional transformation from parliamentarism to semipresidentialism or vice versa (Slovakia and Moldova). Such comparisons are of great importance for the assessment of semipresidentialism in Serbia, i.e. whether it is justified to reform, maintain or abandon such system. To this end, a good experience of semipresidential Portugal is additionally considered. The author holds that criticism of semipresidentialism is unfounded owing to a lack of analysis of semipresidentialism through two types: premier-presidential and president-parliamentary.

Key words: semipresidentialism, premier-presidential regime, president-parliamentary regime, president, prime minister.

ЛИТЕРАТУРА

- Elgie, Robert, "What is semi-presidentialism and where is it found?", in: *Semi-presidentialism outside Europe – A comparative study* (ed: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge, London and New York, 2007.
- Elgie, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism", in: *Semi-Presidentialism in Europe* (ed: Robert Elgie), Oxford University Press, New York, 1999.
- Elgie, Robert, Moestrup, Sophia, Wu, Yu-Shan, "Semi- Presidentialism: What Have We Learned?", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011.
- Elgie, Robert, Schleiter, Petra, "Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011.
- Jalali, Carlos, "The President is Not a Passenger: Portugal's Evolving Semi-Presidentialism", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011.
- Krok-Paszowska, Ania van der Meer, "Poland", in: *Semi-Presidentialism in Europe* (ed: Robert Elgie), Oxford University Press, New York, 1999.
- Марковић, Ратко, «Моћ и немоћ председника Републике Србије», *Анали Правног факултета у Београду*, год. LII, бр. 3–4, јул–децембар 2004.
- Moestrup, Sophia, "Semi-presidentialism in young democracies – Help or hindrance?", in: *Semi-presidentialism outside Europe – A comparative study* (ed: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge, London and New York, 2007.
- Moestrup, Sophia, "Haiti: Semi-Presidentialism in a Fractured Society", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011.
- Moestrup, Sophia, Ganzorig, Gombosurengiin, "Semi-presidentialism in Mongolia - Trade-offs between stability and governance", in: *Semi-presidentialism outside Europe – A comparative study* (ed: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge, London and New York, 2007.
- Protsyk, Oleh, "Semi-Presidentialism under Post-Communism", in: *Semi-Presidentialism and Democracy* (ed: Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu), Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011.
- Сартори, Ђовани, *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.

- Shoosmith, Dennis, "Timor-Leste - Semi-presidentialism and the democratic transition in a new, small state", in: *Semi-presidentialism outside Europe – A comparative study* (ed: Robert Elgie, Sophie Moestrup), Routledge, London and New York, 2007. Shugart, Mathew S., Carey, John M., *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992.
- Траиловић, Драган, «Улога шефа државе у политичком систему земаља Централне Азије», *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2011.

Resume

Until few years ago, almost complete literature concerning semi-presidentialism, had been concentrated on definition of semipresidentialism or more precise, on the true scope of presidential powers, necessary for recognition of some regime as semipresidential. By adopting the definition proposed by Robert Elgie, i.e. the regime is semipresidential once we have directly elected president, and government fully accountable to parliament, the possibility for empirical and cross-national research emerged. This paper presented some fresh empirical findings about semipresidentialism from several projects (Elgie, Moestrup, Schleiter) and clarified some results of it in order to empower reader for better understanding. Comparing Freedom House scores and ratio of democratic breakdown of presidentialism, parliamentarism and semipresidentialism *viat*-test, proportional test and Cox hazard model allows us to conclude that semipresidentialism is not more or less prone to democratic or constitutional reversal, but only having in mind differences between premier-presidential and presidential-parliamentary regimes. The latter extremely have contributed to lowering FH average score and raising breakdown rate for semipresidential category. By more detailed analysis, the author shows that greatest problem for semi-presidential regimes is not the power-sharing (jointly policy conduct) between a prime minister and a president, neither the (non)legislative powers of president (veto, referendum, dissolution) but only confusing constitutional provisions regarding presidential interference in cabinet formations or appointments of other public office holders. Cabinet formation should be exclusively parliamentary prerogative (president may keep only procedural role) and if president should have the right to appoint some officials, he should exercise such right independently from government, and government also should appoint officials on its own.

The second part of the paper is dedicated to semipresidentialism in Serbia. Semipresidentialism should not be abandoned as concept, but

reformed. For the past twenty years, the serbian president has shown meagre performance. He has only few powers, but great opportunity to influence prime minister *via* his post of party chairman when president comes from the same party as parliamentary majority. Otherwise, he was obsolete figure. So, the greater (non)legislative powers (without joint right with government over appointments) are proposed, but at the same time prohibitive clause for him in terms of party membership.

Овај рад је примљен 1. фебруара 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. фебруара 2012. године.