

ТИЈАНА Д. ПЕРИЋ*
Институт за политичке студије
Београд

УДК 321.011(324):316.46
Монографска студија
Примљен: 01.09.2012
Одобрен: 22.10.2012

НОРМАТИВНИ ОКВИР И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЛОГИКА СЕМИПРЕЗИДЕНЦИЈАЛИЗМА**

Сажетак: Предмет анализе овог рада је концепт семипрезиденцијализма, из његове уставноправне и политичке перспективе, које се неретко не подударају. Први део рада посвећен је упоредним теоријским разматрањима о садржини овог концепта и мотивима за имплементирање овог система организације власти у политичке системе нових демократија. Други део рада је оријентисан на одређење карактера система организације власти у Републици Србији и разрешење дилеме да ли је у питању полупредседнички систем или тзв. рационализовани парламентаризам.

Кључне речи: семипрезиденцијализам, овлашћења председника, кохабитација, председничка фаза, парламентарна фаза

Појмовно одређење семипрезиденцијализма

Концепт семипрезиденцијализма или полупредседничког система добија на значају и актуелности доношењем француског Устава од 1958. године, по ком је шеф државе непосредно изабран од стране грађана и располаже ефективним ингеренцијама у домену егзекутиве, чиме је овај орган власти постао носећи стуб уставног система Француске. Импресивна овлашћења председника Пете француске републике постала су предмет интердисциплинарних теоријских расправа у истраживачком

* peric.tijana@yahoo.com

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

пољу уставног права и политикологије. Овај концепт је био авангардан јер је постало евидентно да је традиционална линија поделе парламентаризам-президентијализам добила новог конкурента у виду полупредседничког система или семипрезидентијализма. У литератури се може наћи велики број синонима за овај вид политичког система: мешовити систем, парламентарно-председнички систем, парламентаризам са доминантним председником, систем са променљивим фазама.

У јавном дискурсу овај термин је први употребио уредник дневника *Le monde*, Убер Бев-Мери 1959. године, желећи тиме да апострофира спецификум француског система власти (Elgie, 1999 : 1). Но, пионирски подухват у дефинисању овог појма припада Морису Дивержеу, који је 1970. године подвукао да полупредседнички систем постоји уколико се шеф државе непосредно бира на општим изборима и ако располаже одређеним овлашћењима која су значајнија у односу на овлашћења шефа државе у парламентарном систему, уз одговорност владе пред парламентом (*Ibid.*). Системом позитивне еnumerације Диверже је на прелиминарни списак полупредседничких система ставио Француску, Аустрију и Финску, додавши касније и Ирску. Но, Диверже је своју дефиницију семипрезидентијализма модификовао, подвргавајући је константном усавршавању, што је резултирало формулисањем нове дефиниције која је задржала базичне елементе прве варијанте уз једну новину - услов је да шеф државе располаже правом дисолуције, самостално или на предлог премијера (Elgie, 1999 : 3).

Summa summarum, финалну физиономију једног политичког режима који се може сматрати полупредседничким, по Дивержеовом виђењу чини комбинација три елемента: 1. председник републике је изабран на општим изборима; 2. он располаже веома значајним овлашћењима; 3. насупрот њему стоје премијер и министри који располажу извршном и управном влашћу и чији мандат траје само док уживају поверење парламента (Симовић, 2008 : 20). На темељу ове дефиниције Диверже је мапирао Вајмарску Немачку¹, Финску, Аустрију, Ирску, Исланд, Француску и Португал као еклатантне примере полупредсед-

¹ У теорији је дуго преовладало мишљење да Вајмарску Немачку треба сврстати у парламентарне системе у којима је равнотежа између легислативе и егzekutive постигнута јачањем шефа државе. Доношењем Устава од 1919. године установљен је систем власти чија институционална логика се умногоме разликује од класичног поимања парламентаризма. У прилог овоме иде и политичка пракса Вајмарске Немачке. Ово питање је детаљно анализирано код: Дарко Симовић (2006): „Полупредседнички систем Вајмарске Немачке”, *Правни живот* бр. 12, Удружење правника Србије, Београд, стр. 1097 - 1106.

ничких система. Овако конципирана дефиниција није остала имуна на критике које су долазиле из редова стручне јавности а које се сведе на питање терминологије, неодређености критеријума који се односе на овлашћења шефа државе и на теоријску неоснованост успостављања трипартитне класификације система поделе власти (Симовић, 2008 : 30 - 42; Elgie, 1999 : 4 - 12).

Од наведених критика сматрамо да је потребно направити критички осврт на синтагму „веома значајна” овлашћења, поводом које су вођене академске расправе и која има сијасет интерпретација, будући да њен творац није дао детаљну елаборацију. Ауторски двојац, Шугарт и Кери детектују право на опозив владе, додуше у контексту председничко-парламентарног система (*nota bene!*) као кључни експланаторни концепт који председнику даје доминантну улогу у оквиру егzekутиве (Elgie, 1999 : 10) Шугарт сматра да се Дивержеова синтагма односи на право дисолуције (распуштања парламента), право именовања премијера и право суспензивног вета (Shugart, 2005 : 339). Сматрамо да право на дисолуцију представља моћно средство утицаја на политичке процесе, под условом да уставотворац није рестриктивно навео услове под којима оно може да буде стављено у погон.² Речју, оно је од великог значаја уколико председник на темељу својих дискреционих овлашћења може да распусти парламент (*exempli causa* Француска, Португал, Мали, Вајмарска Немачка, Финска).

У режимима које је Диверже означио као полупредседничке, са изузетком Португала председник нема право вета по слову устава, те се, према Цибелисовом мишљењу, председник не може сматрати институционалним вето играчем (Tsibelis, 1995 : 306). Цибелис је ригидан и одлучан у извођењу консеквенци своје тезе, додајући да поједини председници који се сматрају јаким попут председника Француске, Финске, Вајмарске Немачке нису вето играчи, будући да су уставна решења и логика креирања политике у овим државама довела до ових резултата. За овог аутора, традиционални критеријуми попут законодавне улоге „јаког” и „слабог председника” су потпуно ирелевантни (Tsibelis, *Ibid.*).

Ђанфранко Пасквино као кључне елементе веома значајних овлашћења мапира право председника да именује премијера и под одређеним условима, право дисолуције. Иначе, право на именовање премијера којим располаже шеф државе је од виталног значаја, јер оно,

² Примера ради, у Русији председник може да распусти Државну думу уколико се она у три наврата не сагласи са председниковим избором мандатара за састав владе, што председнику даје могућност да за премијера наметне лице по својој вољи

према наводима Дарка Симовића, „одудара од институционалне логике парламентаризма у коме влада нужно произлази из парламентарне већине.” (Симовић, 2008 : 324).

У корпус председникових овлашћења која су значајна али нису такве природе да тежиште власти померају ка председнику (да парафразирамо Дивержеа, нису „веома значајна”), поједини аутори сврставају право законодавне иницијативе, доминантну позицију председника у спољној политици (у случају када је вођење спољне политике подељено између две главе егzekутиве, примат у спољној политици зависиће од ванинституционалних фактора и од односа председничке и парламентарне већине).

Остаје отворено и питање самосталности председникових овлашћења, односно да ли председникови акти морају бити премапотписани од стране премијера или надлежног министра и да ли то девалвира његову превагу у домену егzekутиве. У давању одговора на ово питање, проналазимо истомишљеника у конституционалисти Дарку Симовићу, који сматра да је од пресудне важности значај природе председникових овлашћења, помоћу којих он каналише политичке процесе, а тек након тога њихова (не)самосталност, из чега по нашем суду, произилази примат суштине над формом (Упоредити са: Симовић, 2008 : 330).

Да резимирамо, уставноправни положај шефа државе зависи од овлашћења којима он располаже а која нису протоколарног карактера (и на овом месту паравразирамо Дивержеа који сликовито запажа да председник треба да дела а не да отвара сајмове цвећа). У круг таквих овлашћења обично се убрајају: овлашћење шефа државе у поступку образовања владе, овлашћења шефа државе према влади, овлашћење шефа државе у спољним пословима, право на распуштање парламента, право на покретање поступка контроле уставности, право законодавне иницијативе, право на расписивање референдума, право сазивања ванредних седница парламента, право именовања судија уставног суда, право на обраћање парламенту, функција врховног команданта оружаних снага и постојање корпуса ванредних овлашћења шефа државе.

Разлози за успостављање семипрезиденцијализма и појавни облици овог система организације власти

Не постоји једно једино, монокаузално објашњење узрока који доводе до успостављања семипрезиденцијализма, већ је оно казуистичног карактера јер варира од случаја до случаја, у зависности од кон-

текстуалних фактора (политичко-културни, историјски, уставноправни). У домаћој и страниј литератури може се пронаћи трипартитна типологија разлога за успостављање семипрезиденцијализма (Elgie, 1999 : 17; Симовић, 2008 : 330 - 333): 1. ситуације када се полупредседнички систем успоставља из чисто симболичких разлога у процесу остваривања права на самоопредељење зарад стицања независности и том логиком непосредног избора шефа државе обезбеђује се легитимитет новоустановљеном поретку (Финска, Ирска, Исланд); 2. ситуације када се полупредседнички систем усваја као замена за постојећи институционални систем који није сврсисходан нити ефикасан будући да није у стању да обезбеди стабилну и делотворну егзекутиву (ово је био сценарио у Трећој и Четвртој француској републици у којој парламентаризам није био кадар да обезбеди стабилну владу, услед високофрагментисаног страначког система); 3. ситуације када се полупредседнички систем успоставља у транзиционим државама, које се налазе у процесу демократизације и либерализације дојучерашњег ауторитарног режима, те је неопходно успоставити такав систем власти у ком ниједна од политичких институција не може да доминира политичким системом (*a contrario* верујемо да би дошло до делегитимисања политичког система у целини узев, који је иначе крхке природе, будући да је неретко искорак из ауторитарног у демократско невешто спроведен, уз одсуство адекватног нормативног оквира и базичног консензуса кључних политичких актера).

Упркос бројним манама које се приписују председничким системима и његовој инфериорности у односу на парламентаризам, уставотворци нових демократија које су *in statu nascendi* оптирали су за увођење полупредседничких система, као средње решење између две крајности, парламентаризма и президенцијализма.³ Ипак, посткомунис-

³ У литератури су дуго вођене расправе о наводним опасностима и манама председничког система и врлинама парламентаризма. Ове расправе су се у академској заједници појавиле у три таласа, почев од 1990. године, која се узима као референтна јер тада почиње нова ера демократске владавине и у том периоду многе државе су биле суочене са конституционалним избором облика система организације власти. Први талас студија председничког система/парламентаризма почео је Линцовим чланцима и карактерисала га је дебата у којој је дата једна независна варијабла (врста режима) и једна зависна варијабла (успех демократске консолидације). Линц је мане председничког система свео на следеће: извршна власт и законодавство имају конкурентна права на легитимност; фиксни мандати чине председничке системе крутијим од парламентарних; председнички систем даје исход у ком победник односи све а губитник губи све; стил председничке политике даје за право председницима да буду нетолерантни према политичкој опозицији; овај систем охрабрује популистичке кандидате. Закључак првог таласа био је да је председнички систем мање погодан за демократску стабилност него парламентар-

тички уставни дизајн није довољан да се оцени квалитет полупредседничког система, будући да је за његово функционисање неопходна развијена демократска политичка традиција и политичка култура као и постојање биполаризованог страначког система, о чему сведочи француско искуство. Евидентно је да није прошло довољно времена да би се консолидовала демократија у посткомунистичким друштвима (да употребимо сликовиту опаску Линца и Степана, „демократија није постала једина игра у граду“) у којима није постојао политички плурализам нити стабилни страначки систем. Из наведених разлога, у овим државама је постојао велики јаз између нормативног и фактичког (испољеног у политичкој пракси) поимања семипрезиденцијализма. У таквим околностима раритетна је појава једностраначке парламентарне већине, што даље имплицира формирање коалиционих кабинета, који су се неретко показали као нестабилни. У случајевима када је слаба позиција премијера, проширује се простор за активнију улогу шефа државе, што у највећој мери зависи од његове личности.

Непосредно изабрани председници великог броја држава постсоцијалистичке транзиције (Србије, Хрватске, Литваније, Македоније, Пољске, Молдавије, Румуније, Украјине, Русије, Азејбејџана, Белорусије, Казахстана, Киргистана, Узбекистана) нису пуки симболи који персонификују државу и нацију (попут њихових парламентарних колега), већ им се поверавају прерогативи које може да оствари само ефективна власт. Сама чињеница да председника грађани непосредно бирају утиче на то да је његов политички легитимитет егалитаран легитимитету који поседује представничко тело. Из ове чињенице, по принципима формално-логичког резонувања, да се закључити да непосредно изабран шеф државе не може да буде одговоран представничком телу.

Положај председника ојачан је непосредном народном инвеституром и неретко, он може да буде изнад владе која по природи ствари, није непосредно изабрана. Но, постоје и слабе тачке у случају када је председник непосредно изабран, било у председничком или у полупредседничком систему, услед поларизованог вишепартизма, велике фрак-

ни. Други талас студија јавио се у периоду 1992-1993. године и карактерише га комбинација институционалних варијабли, оличена у радовима Шугарта, Керија, Мејнворинга. Трећи талас студија отпчео је Цибелисовом чланком о вето актерима и типовима режима (1995.године) у којем он наглашава институционалне сличности између председничких и парламентарних система и идентичну логику доношења политичких одлука у овим системима. Детаљније видети у прегледном раду: Robert Elgie (2005): „From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?“, *Democratization*, vol. 12, Issue 1, стр. 106-122.

ционализације партија или неструктурираних партијских система (Орловић, 2008 : 113).

Овај аутор сматра да у полупредседничком систему постоји опасност од ауторитарне интерпретације моћи председника, могућности да се за председнике кандидују особе стране политичком животу, без политичког искуства (тзв. аутсајдери). Као предности полупредседничког система, Орловић, следећи Линцов утабани пут, идентификује ситуације када је председник веома утицајна фигура једне од главних партија и када је та партија кадра да формира коалицију са апсолутном већином која ће да сарађује са председником (Орловић, 2008 : 123 - 125).

Када се право председника да откаже поверење влади јавља као критеријум поделе, онда говоримо о Шугартовој и Керијевој дихотомији на председничко-парламентарне и премијерско-председничке режиме (Shugart and Carey, 1992 : 23 - 24). Уколико председник располаже тим правом, онда је посреди председничко-парламентарни режим који инклинира прецидентуализму. Од чистог прецидентуализма разликује се по томе што парламент може да изгласа неповерење влади. Поједини теоретичари сматрају да овај систем није најпогоднији у избору односа легислативе и егзекутиве, будући да влада мора да ужива поверење председника и парламента. Отуда, према наводима Небојше Владисављевића: „сукоб извршне и законодавне власти није далеко, а самим тим и политичка нестабилност” (Владисављевић, 2003 : 7).

Ако председник не поседује овлашћење да откаже поверење влади, тада говоримо о премијерско-председничком режиму који инклинира парламентаризму. Велики број аутора пледира за ову варијанту истичући њене знатне предности. Овај модел анулира потенцијалне сукобе титулара законодавне и извршне власти, дајући превагу парламенту у законодавном процесу и у одређивању састава владе. Даље, овај модел минимализује ниво непропорционалности извршне власти који постоји у чистом председничком систему. Битна предност премијерско-председничке варијанте је смањење подстицаја за конфликтни стил руковођења, будући да утицај председника зависи од подршке парламентарне већине. Овај модел омогућава да један од носилаца извршне власти има улогу медијатора између осталих актера политичког процеса, нарочито у ситуацијама када се председник налази на челу политичке странке или коалиције која има парламентарну већину. У тим случајевима премијер има могућност да буде вредносно и политички неутрални арбитар у законодавном процесу, чиме може да утиче на његов квалитет. Но, могуће је и да председник буде медијатор, у ситуаци-

јама када се суочава са владом и парламентарном већином из супротстављене коалиције (Владисављевић, 2003 : 9 - 10).

У литератури је присутно становиште да обе варијанте семипрезиденцијализма које смо овде изложили, могу имати „председничке” и „парламентарне” фазе, било институционалног - када је председник кроз јавну функцију доминантан у односу на премијера или ванинституционалног карактера - када је председник доминантан у односу на премијера једино кроз своју неформалну функцију лидера странке (Пејковић, 2012 : 34). Ова уводна разматрања отварају врата концепту кохабитације, коме је посвећено следеће поглавље нашег рада.

Осврт на функционисање семипрезиденцијализма или о искуствима кохабитације

Полупредседнички систем комбинује елементе президенцијализма (непосредно изабрани председник) и парламентаризма (одговорност владе пред парламентом), формирајући бицефалну егзекутиву коју чине два уставна чиниоца: председник и влада. Из ових разлога, у литератури је актуелна Елџијева дефиниција семипрезиденцијализма као „ситуације у којој непосредно изабрани председник, са фиксим мандатом, коегзистира са премијером и кабинетом који су одговорни парламенту” (Elgie, 1999 : 13). Шеф државе у полупредседничком систему није ексклузивни титулар извршне власти, отуда, функционисање семипрезиденцијализма зависи од односа између председника и премијера а стабилност полупредседничког система рефлектује се у стабилној и постојаној парламентарној већини. Од односа председника и парламентарне већине зависиће стабилност овог система. Председничка фаза постојаће када су председничка и парламентарна већина сагласне, а парламентарна фаза када су несагласне. Овај други сценарио познат је као кохабитација, која се јавља када председник и премијер уживају поверење различитих политичких већина, односно када је већина која подржава владу истовремено опозиција председнику републике (Пејић, 2007 : 52).

Историјски посматрано, кохабитација се први пут појавила у Француској 1986. године, када је председник Митеран (из редова социјалиста) добио опозиционог премијера Ширака (из редова конзервативаца). Француско искуство показује да су све три кохабитације одиграле мирно, без потреса, за шта нису били заслужни само сензибилитети актера, већ и квалитетна подела уставних прерогатива да би дуална ег-

зекутива могла успешно да функционише.⁴ На овом месту битно је да нагласимо да кохабитација није уставна категорија, већ је овај феномен, према мишљењу појединих аутора, резултат политичких елемената који обликују уставом дефинисану власт (Пејић, 2007 : 51).

Мирна кохабитација је свакако идеал првог реда, али се у условима полупредседничке владе неретко дешавају кохабитационе кризе, које настају у следећим ситуацијама: 1. када влада игнорише уставом зајемчене прерогативе председника у домену законодавне власти и 2. када председник не уважи захтеве политичког лидера који је, по правилу, и председник владе. Тада председнику стоји на располагању право дисолуције парламента, које резултира новим парламентарним изборима, који ће одредити исход политичког конфликта (Пејић, 2007 : 53). Сматрамо да овај прерогатив иде у прилог тези о предности полупредседничког система у односу на чист президентизам. Вето капацитет којим председници располажу, обично се конзумира у време кохабитационог колапса, када председник не даје *carte blanche* законским пројектима владе која, по правилу, располаже законодавном иницијативом. У тим ситуацијама председник „гура клипове у тачкове” парламентарном функционисању, стављајући суспензивни (одлажући) вето на законски предлог који поново мора да прође законодавну клупу и да буде усвојен истом или јачом већином. Под претпоставком да закон буде усвојен, након његовог ступања на снагу, председник има право да иницира поступак контроле уставности закона пред уставним судом (у оним државама које имају ову судску инстанцу).

Из свега изнетог, закључујемо да су у позадини кохабитационих криза подједнако присутна овлашћења титулара дуалне егзекутиве као и политички ауторитет који они уживају у политичкој заједници. Као Ахилуову пету семипрезидентизма уочавамо потенцијални сукоб око надлежности бифедалне егзекутиве и различит легитимитет и одговорност председника и премијера, што утиче на крхкост овог институционалног модела. Ђовани Сартори, који износи пледоаје за полупредседнички систем, искрено, и без увијања, истиче његове слабе тачке, поготово његову „осетљивост” на уставни инжењеринг (Сартори, 2003 : 160). Поред Сарторија, у литератури је кредибилно разматрање Хуана Линца, који сматра да семипрезидентизам није кадар да допринесе

⁴ У Француској су, уз горенаведену биле актуелне и следеће кохабитације: 1993-1995 између председника Митерана и премијера Баладира (из редова конзервативаца); 1997-2002 између председника Ширака и премијера Жоспена (из редова социјалиста). О кохабитационој природи француског модела детаљније код: (Орловић, 2008 : 111-112); видети код : (Пејић, 2007 : 58)

демократској стабилности, упркос чињеници да премошћава традиционалне мане президентијализма и парламентаризма (подвлачи Т. П.).⁵

Да би семипрезидентијализам оптимално функционисао и да би се премостио јаз између председничке и парламентарне већине, потребно је пажљиво изабрати тип изборног система као и начин регулисања изборних циклуса. Ауторски двојац, Шугарт и Кери сматрају да су пропорционални изборни системи погоднији за ублажавање разлика, док већински изборни системи генеришу дубоке разлике између председничке и парламентарне већине и због тога нису погодни за овај систем организације власти (Пејић, 2007 : 54).

Карактер система организације власти у Републици Србији - разрешење дилеме семипрезидентијализам или рационализовани парламентаризам?

У политичкој и правној теорији постоји раскорак у погледу класификовања система организације власти у Републици Србији. Правници, у складу са својим позивом, фокусирају се на устав у формалном смислу, неретко не желећи да виде даље од прописа и сводећи се на пуне читаче уставних норми, док политиколози превасходно усмеравају истраживачку пажњу на однос снага политичких актера и на сам ток политичког живота. Конституционалисти који се баве овом тематиком обично се позивају на ауторитет Ратка Марковића, једног од твораца Устава од 1990. године, да је систем власти установљен Уставом од 2006. године пример рационализованог парламентаризма.⁶ Насупрот Марковићу, читава плејада политиколога говори у прилог семипрезидентијализма.⁷

На основу прочитане литературе и уважавања ставова еминентних стручњака, наше виђење система организације власти у Републици Србији, по слову Устава од 2006. и на темељу политичке праксе, своди се

⁵ Видети: Juan Linz and Arturo Valenzuela (1994): „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” in: *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, стр. 55.

⁶ Тако, Симовић се у својој докторској тези позива на свог ментора Марковића. Видети: Симовић, *Ibid.*, стр. 316.

⁷ Видети: Орловић, *op. cit.*, стр. 105-125; Политиколог Милан Јовановић користи термин рационализовани парламентаризам, уз ограду да је карактер политичког система осцилирао од парламентарног до полупредседничког. На ту тему детаљније видети: Милан Јовановић (2008): *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, стр. 144.

на *премијерско-председничку варијанту семипрезиденцијализма*. У страницама које следе, осврнућемо се на уставноправни положај и улогу шефа државе по Уставу Србије од 1990. године и по првом постсоцијалистичком уставу (познатом као Митровдански) од 2006. године, да бисмо поткрепили нашу тезу о премијерско-председничком карактеру српске варијанте семипрезиденцијализма и тиме побили укореењени, анахрон и помало догматски став о рационализованом парламентаризму, као моделу организације власти у Србији.

Улога шефа државе из нормативне перспективе од 1990. године

Устав Републике Србије од 1990. године извршну власт је уредио по принципима бицефалне егзекutive, коју су чинили председник државе и влада. Намера уставотворца је била да влада буде ефективни део егзекutive, да води политику Републике Србије и извршава законе и опште акте представничког тела (чл. 90. став 1). Зарад очувања стабилности владе, уставотворац није установио интерпелацију, као средство политичке контроле рада владе од стране парламента али постоји уставна клаузула по којој влада може да постави питање свог поверења у Народној скупштини, којој је одговорна за свој рад. Ипак, највише полемике у уставноправној и политичкој теорији, по доношењу Устава од 1990. године изазвала су овлашћења председника Републике, која су била, по нашем суду, веома значајна, што сведочи о постојању битног критеријума за сврставање овог система организације власти у семипрезиденцијалистички модел.⁸

Овде нећемо задирати у традиционални корпус председничких овлашћења, већ ћемо се фокусирати на значајнија овлашћења председника према влади, а посебно према законодавној власти. У погледу односа председника и владе, председник предлаже Народној скупштини кандидата за председника владе, након што саслуша мишљење представника већине у парламенту (чл. 83. став 1), што се разликује од преовлађујућег решења у полупредседничким системима, у којима шеф државе именује премијера, а на његов предлог и остале чланове владе. У уставном систему Србије, дакле, влада добија инвестиру од парламента.

⁸ Исти став је изнет код: Ратко Марковић (2004): „Моћ и немоћ председника Републике Србије”, *Анали правног факултета Универзитета у Београду*, год. LII, бр. 3-4, стр. 340. Марковић користи термин мешовити систем, са знатно мањом концентрацијом власти у корист шефа државе, у односу на устав Пете француске републике.

У односу на легислативу, председник располаже правом суспензивног вета, тако што изгласани закон може да врати Народној скупштини у року од седам дана од дана усвајања закона. Председник ужива и право дисолуције, на образложени предлог владе (за разлику од свог француског колеге) што говори да је он неоперативни део егzekутиве. Одговорност председника постоји само у случају кршења Устава, што сведочи о непостојању његове политичке одговорности. Уставотворац није предвидео постојање института премапотписа, што је додатни аргумент у прилог семипрезиденцијализма, јер председник не зависи од владе.

Поједини теоретичари детектују постојање неколико фаза у оквиру нормативног оквира од 1990. године. Прву фазу (1990-2000) карактерише доминација шефа државе и слабљење институционалног капацитета осталих уставних органа и постојање пуног политичког консензуса сва три органа власти. У другој фази (2000-2006) елементи рационализованог парламентаризма инклинирали су ка парламенту и влади, док је председник остваривао традиционалну улогу, те се може изнети теза о парламентарној фази семипрезиденцијализма (2000-2003), ако се позовемо на раније изнети Дивержеов став о алтернацији председничких и парламентарних фаза. У периоду (2003-2006) реч је о премијерско-председничком систему (Пејић, 2007 : 56 - 58).

Улога шефа државе по нормативном оквиру од 2006. године

Премијерско-председничка варијанта семипрезиденцијализма изнета је у Уставу од 2006. године, будући да се председник бира непосредно (чл. 114.), постоји одговорност владе пред парламентом (чл. 124.), председник је слободан у вршењу својих овлашћења, уз напомену да се институт премапотписа не користи у случају именовања и предлагања судија уставног суда (чл. 172.), командовања војском (чл. 112.) и услед располагања правом суспензивног вета који може да се анулира већином од укупног броја посланика (Пејковић, 2012 : 40 - 41). Мандат председника престаје истеком рока на који је изабран, оставком или разрешењем. У погледу разрешења видна је контрадикција. Наиме, председника који је непосредно изабран разрешава Народна скупштина (подвлачимо орган који га није бирао) двотрећинском већином а на предлог једне трећине народних посланика (чл.118.). Нови устав обавезује председника да при предлагању мандатара саслуша мишљење представника свих изборних листа (чл. 112. став 3) а не само представнике ве-

ћине као по слову претходног устава. Функција председника је знатно ослабљена тиме што у новом нормативном оквиру није предвиђен корпус ванредних овлашћења. Једино решење по ком је председник у „плусу” у односу на ранији устав је појачано право законског суспензивног вета (продужењем рока на 15 дана) и командовање војском.

Уставна решења од 2006. године конципирана су на уштрб председника Републике а у корист владе која је постала једини оперативни и ефективни део егзекutive. Гумачењем овлашћења која је уставотворац доделио председнику, закључујемо да је председник знатно слабији део бицефалне егзекutive, тачније, он је њен неоперативни и статични део који не обезбеђује ефективност и делотворност. Отуда и не чуди констатација Дарка Симовића да се у будућности: „лидери политичких странака неће утркивати на председничким изборима” (Симовић, 2008 : 316).

Закључни налази

На послетку, преостаје нам да у кратким цртама резимирамо карактерологију семипрезиденцијализма, као система организације власти који се налази на размеђу президенцијализма и парламентаризма. Анализирајући нормативни оквир семипрезиденцијализма и његову институционалну логику (под њом подразумевамо однос председника са владом и парламентом као веома значајнијим политичким институцијама), уочавамо раскорак између уставног регулисања овог система организације власти и његовог функционисања у политичкој пракси. Компаративно искуство показује да политичка пракса односи превагу и да је она зависна од политичко-страначких релација. Отуда, за разумевање значаја и улоге шефа државе, који претендује да буде главни титулар политичке власти у полупредседничком систему, од кључног значаја није његов уставноправни положај нити политички легитимитет којим он располаже, већ његова умешност да обезбеди подршку парламентарне већине као и политички ефекат који остварује у функционисању политичких процеса. Уколико председник не ужива подршку парламентарне већине или је она опозиционо оријентисана према њему, у миљеу фрагментисаног страначког система, тешко да ће председник бити доминантни део егзекutive. У таквим ситуацијама, његова улога је протоколарног карактера и он је сведен на стабилни и неоперативни део егзекutive. Ипак, за доношење крајњег суда о класификовању једног система као полупредседничког, најбоље је усвојити средње решење и узети у обзир уставне конвенције и политичку праксу, јер само тако је могуће

интегралистички захватити овај феномен, који у протеклим деценијама не излази из научне моде у правничким и политиколошким круговима, у којима се овај концепт редedefинише, поново ствара или интерпретира на бројне начине. И наша интерпретација, мада скромна у својим дoметима представља својеврстан допринос текућим дебатама.

Literatura:

1. Vladislavjević, Nebojša (2003): „Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom naslede starog režima i novi ustav”, *Prizma*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd
2. Elgie, Robert (1999): „The Politics of Semi-Presidentialism” in: *Semi-Presidentialism in Europe* (ed: Robert Elgie), Oxford University Press, New York
3. Elgie, Robert (2005): „From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?” in *Democratization*, vol. 12, Issue 1
4. Jovanović, Milan (2008) : *Političke institucije u političkom sistemu Srbije*, Institut za političke studije, Beograd
5. Linz, Huan and Valenzuela, Arturo (1994): „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It make a Difference?” in: *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore
6. Marković, Ratko (2004): „Moć i nemoć predsednika Republike Srbije”, *Analiza Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, br . 3-4.
7. Orlović, Slaviša (2008): *Politički život Srbije: između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd
8. Pejić, Irena (2007): „Polupredsednički sistem i mogućnost kohabitcije”, *Teme*, vol 31, br. 1
9. Pejković, Marko (2012): „Efekti polupredsedničkog sistema”, *Politička revija* br. 1, Institut za političke studije, Beograd
10. Sartori, Djovani (2003): *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd
11. Simović, Darko (2008): *Polupredsednički sistem*, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
12. Simović, Darko (2006): „Polupredsednički sistem Vajmarske Nemačke”, *Pravni život* br. 12, Udruženje pravnika Srbije, Beograd
13. Shugart, Mathew S. and Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press
14. Stojanović, Djordje, Djurić, Živojin, Despotović, Ljubiša (2011): „Konceptualni okvir za analizu državnog kapaciteta”, *Srpska politička misao* br. 2, Institut za političke studije, Beograd
15. Tsebelis, George (1995): „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parlamentarism, Multicameralism and Multipartism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, no 3, Cambridge University Press

Normative framework and institutional logic of semi-presidentialism

Summary: This paper analyzes the concept of semi-presidentialism, from its constitutional and political perspectives, which often are not matched. The first part of this article deals with the comparative theoretical studies on the content of this concept and motivation for the implementation semi-presidentialism as system of governance in the political systems of new democracies. The second part of this paper is focused on the determination of the character of the system of governance in the Republic of Serbia and resolving the dilemma is this system semi-presidentialism or so-called rationalized parliamentarianism.

Key words: semi-presidentialism, authority of the president, cohabitation, the presidential stage, the parliamentary stage